

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso nº 20/2010. Sentencia nº 31 (28-01-2014)**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO**

PLAN ESPECIAL. F-61-2. IMPUGNACIÓN INDIRECTA DEL PLAN GENERAL.  
Procedencia de ejercicio acción.

Naturaleza de Suelo Urbano Consolidado. Improcedencia, necesidad de planeamiento de desarrollo. Obligaciones propietarios. Vinculan en esta clase de suelo a todos los propietarios, improcedencia de aplicar la doctrina del convenio urbanístico.

**Fallo:** Desestimación. Favorable al Ayuntamiento.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Juan Carlos Zapata Hajar (*Ponente*)

**MAGISTRADOS**

D. Jesús María Arias Juana

D<sup>a</sup> Isabel Zarzuela Ballester

D. Juan José Carbonero Redondo

En Zaragoza a 28 de enero de 2014, habiendo visto los presentes autos la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, constituida por los Ilmos. Sres:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.- Partes del recurso:**

Recurrentes D<sup>a</sup> M.P.M.F. y D. V.G.C. representado por la Procuradora D<sup>a</sup> E.G.N. y defendido por el Letrado D. J.A.G.N.

Demandado el Ayuntamiento de Zaragoza representado por la Procuradora D<sup>a</sup> S.S.S. y defendido por Letrado de sus servicios jurídicos D. C.N.C.

Codemandados Gobierno de Aragón, representado y defendido por la Sra. Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, Gestora I.A.P.,S.L. representada por la Procuradora D<sup>a</sup> P.M.U. y defendida por el Letrado D. D.S.B., la Asociación Junta Gestora del Área de Intervención F-61-2 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza representada por la Procuradora D<sup>a</sup> I.V.P. y defendida por la Letrado D<sup>a</sup> C.C.C.

**SEGUNDO.- Actuación recurrida:**

Acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de 30 de octubre de 2009 por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo de 7 de agosto de 2009 que aprobó con carácter definitivo el Plan Especial del Área de Intervención F-61-2 (exp. 936740/2009).

**TERCERO.- Procedimiento:**

Interposición del recurso el 18 de enero de 2010.

Demanda el 25 de mayo de 2010

Contestación a la demanda el 22 de junio, 30 de septiembre, 30 de diciembre de 2010.

Apertura del proceso a prueba el 18 de enero de 2011, practicándose la prueba pericial aportada por las partes y pericial judicial que fue realizada por el Arquitecto F.L.M.

Conclusiones de la parte actora el 3 de enero de 2012.

Conclusiones de la Administración demandada el 23, 27 de enero de 2012 y 13 de febrero de 2013.

Se señaló para votación y fallo el día 9 de enero de 2014 tras el cual quedaron los autos conclusos y vistos para Sentencia.

**CUARTO.- Cuantía:** Indeterminada.

#### **QUINTO.- Pretensiones de la parte recurrente:**

1. Estimación de la demanda y Nulidad del Plan Especial recurrido así como del Plan General de Ordenación Urbana del que deriva.

2. Reconocimiento situación jurídica individualizada, consistente en que se clasifique el suelo de la parcela de los recurrentes en suelo urbano consolidado en todo caso debiendo articular el planificador las técnicas de compensación o indemnización oportunas como son las siguientes: 1) Corresponde a dichas parcelas el índice real de aprovechamiento y densidad previsto por el Plan Especial sin merma alguna al no proceder la cesión del 10 % del aprovechamiento, ni carga de gestión de suelo de sistemas generales 2) no procede imponer cesión de suelo, ni coste de urbanización alguno del ámbito ni de los sistemas generales, 3) no procede exigirles ninguno de los compromisos ofrecidos por los promotores o impuestos en la tramitación del Plan General.

#### **Resumen de los motivos de impugnación del acto recurrido.**

1) Los recurrentes son propietarios de dos fincas sitas en Camino de Pinseque 6 y 8 Autovía de Logroño 205 y 207. Son dos viviendas unifamiliares residencias de los recurrentes, con piscina, riego; instalaciones auxiliares, cerramiento de obra, evacuación de agua, alumbrado público, energía eléctrica, acceso rodado, encintado de aceras. Servicios propios de una vía urbana, que impugnan el Plan Especial en la medida en que no considera sus fincas como suelo urbano consolidado, negándose a participar en el proceso de gestión urbanística y renovación integral pues en nada les beneficia.

2) En contra de lo dispuesto en el Plan General y en uso de la impugnación indirecta del art. 26 de la LRJCA, entienden los recurrentes que el suelo de su finca ha de calificarse como suelo urbano consolidado, pues reúne los requisitos establecidos en los arts. 13 y 14 de la Ley 5/1999. No es lícita por tanto lo previsto en el Plan Especial que previendo una nueva ordenación obliga al pago de una nueva urbanización también a los recurrentes. Que de conformidad a la D.Tª 5ª del Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio TR de la Ley del Suelo, las edificaciones están incorporadas al "patrimonio del titular" lo que ha patrimonializado el derecho urbanístico del titular y determina que no deban existir cesiones nuevas.

3) Las fincas no deben calificarse de "suelo urbano no consolidado". no necesita de nueva urbanización, ni de cesión.

4) La altura del Plan Especial establece PB+3 desoyendo lo establecido en el Plan General que establece PB+2.

5) Se impone una serie de compromisos a todos los propietarios cuando sólo benefician a los promotores, "enlaces de la nueva vía colectora con la Carretera de Logroño a través de la estación de servicio en el extremo oeste y de la rotonda en el este" "los sistemas generales y locales se cederán al Ayuntamiento libres de cargas y servidumbres" debería urbanizarse el suelo adscrito al sistema general adscrito a zona verde" y "debería urbanizarse el tramo del camino de Pinseque en suelo urbano consolidado y los enlaces de la nueva vía colectora con la Carretera de Logroño".

6) No ha sido debidamente admitida la alegación relativa a la zona de aparcamiento, a ambos lados de la manzana 1 y ello porque el nuevo plano no define la sección tipo reflejando una sección con plaza de aparcamiento, cuando se pedía que se eliminase el aparcamiento y se mantuviese el ancho de calzada.

#### **SEXTO.- Pretensiones de la Administración demandada y de los codemandados en el proceso.**

Desestimación de la demanda y confirmación del acto recurrido.

#### **Resumen de los motivos de oposición al recurso.**

1) Para que sea suelo urbano consolidado es preciso no sólo que esté dentro de la malla urbana, sino además se haya sometido alguna vez a equidistribución de cargas y beneficios que sea acto para acometer la ordenación del plan, esto es que no precise ser globalmente renovado o transformado. Esto es, no basta con tener los servicios a pie de parcela, debe permitir la ordenación prevista en el Plan para el futuro, tiene que tener las características adecuadas para la edificación que pueda construirse. Los servicios actuales pueden servir para la parcela actual, pero no para los usos y aprovechamientos definidos en el Plan.

2) No es cierto que el Plan Especial prevea 4 alturas, prevé 3.

3) Los compromisos a los que se opone la parte, no provienen de un pacto o convenio, corresponden a lo ordenado en el Plan y a los intereses públicos insitos en él.

4) Según los planos se han estimado las alegaciones efectuadas, se han suprimido los aparcamientos y se han ampliado las superficies de las parcelas.

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

### **PRIMERO.- La clasificación como suelo urbano no consolidado de la finca de los actores.**

Es correcta la acción impugnatoria de la demanda basada en la impugnación indirecta del Plan General. Y es que si efectivamente como se alega las fincas de los actores no debieran estar clasificadas como suelo urbano no consolidado, efectivamente no debería haber cesión del 10 % del aprovechamiento, ni existiría carga de gestión de suelo de sistemas generales, ni coste de urbanización alguno del ámbito ni de los sistemas generales, ni procedería exigírseles ninguno de los compromisos ofrecidos por los promotores o impuestos en la tramitación del Plan General.

Dicho esto ha de indicarse como ha dicho este Tribunal en anteriores ocasiones que es correcta esta clasificación de suelo, si los servicios urbanísticos no van a ser suficientes para aprovechamiento definido en el planeamiento.

En la Sentencia de 4 de noviembre de 2013 (Apelación 449/2009) decíamos *“que en cualquier caso, no cabe desconocer que la normativa urbanística autonómica posibilita efectuar por medio del Plan General la "desconsolidación" del suelo urbano consolidado o cambio de categoría a suelo urbano no consolidado, al disponer el artículo 14.2 de la citada Ley Urbanística que “tendrán la consideración de suelo urbano no consolidado los terrenos del suelo urbano que el Plan General defina expresamente por estar sometidos a procesos integrales de urbanización, renovación o reforma interior”; y el apartado tercero del artículo 21 -entonces vigente- del Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios, que “también se incluirán en esta categoría los terrenos totalmente consolidados por la edificación cuando la urbanización no exista, haya quedado obsoleta o haya dejado de ser adecuada respecto de la edificación que soporta o el Plan le autoriza a soportar”. Estableciendo el artículo 99.4 de la referida Ley que la delimitación de unidades de ejecución para la realización de procesos integrales de renovación o reforma interior en suelo urbano consolidado requerirá la previa definición de los terrenos como suelo urbano no consolidado y el Plan General de Binéfar prevé una actuación en el ámbito examinado que cabe calificar, en los términos del citado artículo 14, de "proceso integral de urbanización, renovación o reforma interior", en la que se incluyen los terrenos aquí en cuestión, que se van a ver favorecidos por la urbanización del nuevo vial, al tener frente al mismo, y por la edificación que la nueva ordenación preve, al tiempo que va a posibilitar el cumplimiento de las obligaciones de cesión y urbanización legalmente previstas.*

*A lo que se ha de añadir la reiterada doctrina jurisprudencial recaída en aplicación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del Suelo y valoraciones, que distinguía en su artículo 14 el suelo urbano consolidado por la urbanización del que no lo está, y contenida, entre otras, en la sentencia de 30 de enero de 2008, con cita de anteriores, como la de 20 de marzo de 2007, en la que se recuerda la doctrina establecida por dicho Tribunal en las sentencias de 31 de mayo y 26 de octubre de 2006, y de 31 de enero de 2007: «en la categoría de suelo urbano no consolidado por la urbanización han de incluirse, sin duda, los suelos que estén sometidos a operaciones integrales de urbanización; que el suelo urbano no consolidado por la urbanización sería, desde luego o en todo caso, aquél en el que se prevén actuaciones de urbanización que exceden de las meramente necesarias para que la parcela merezca la condición de solar; que la delimitación en el mismo Plan General de una unidad de ejecución y la elección en él de un sistema de actuación, es un dato expresivo, en principio y en tanto en cuanto no se combatan*

*tales determinaciones, de que para el Plan es necesario llevar a cabo en ese suelo un proceso de ejecución urbanística con toda la amplitud que le es propia, en el que se afronten los gastos de urbanización, las cesiones de terreno para dotaciones y, en consecuencia, la equidistribución de beneficios y cargas que todo ello conlleva; y que en el casco urbano de una ciudad es perfectamente posible que existan espacios que, aun mereciendo la clasificación de suelo urbano, necesiten someterse a un proceso de ejecución integral, es decir, a operaciones integrales de urbanización que excedan, en todo caso, de las meramente necesarias para que el espacio en cuestión merezca la condición de solar; espacios que, por ello, no pertenecen a la categoría de "suelo urbano consolidado por la urbanización", sino a la categoría de "suelo urbano que carezca de urbanización consolidada">.*

En este caso el Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación en su informe de 17 de enero de 2007 (folios 401 a 407) indica: que los suelos están clasificados como urbano no consolidado y antes estaban clasificados como urbanizable programado y precisan de un desarrollo conjunto para mejorar las condiciones de urbanización abriendo nuevos viales y ampliando los existentes, por lo que quedaron integrados en el área F-61-2 que se desarrolla por un Plan especial. En el informe del Servicio Jurídico de Ordenación de 2 de marzo de 2007 (folios 421 a 428) se indica que éstos suelos nunca fueron urbanos, que las edificaciones nunca tuvieron licencia municipal y que el Camino de Pinseque no está integrado en la malla urbana, no siendo los servicios que posee suficientes para el aprovechamiento previsto. El dictamen pericial de la Arquitecto D<sup>a</sup> B.P.S. también concluye que aunque las parcelas tienen algunos servicios, no están integrados en la malla urbana y no son suficientes para los aprovechamientos previstos. El Camino no es un viario, nunca ha habido proceso de equidistribución. Las parcelas están rodeadas de campos vacíos que deben de completarse y mejorar los servicios actuales. En el mismo sentido el Arquitecto designado como perito judicial D. F.L.M. indica que los servicios de las parcelas sólo son aptos e idóneos para servir para las edificaciones previstas en esas parcelas, pero no disponen de alguno de los servicios que se han previsto implantar en el Plan Especial de Reforma Interior. Que aunque están urbanizados el grado de urbanización no se corresponde con las necesidades futuras del ámbito del área de intervención.

En fin que no disponen del nivel de urbanización que se exige en la ley para ser clasificadas como suelo urbano consolidado.

De toda esta prueba se colige que es correcta la clasificación como suelo urbano no consolidado que necesita de un planeamiento de desarrollo por lo que la demanda en este punto ha de decaer.

Y todo ello sin que sea oponible. la D.T<sup>a</sup> 5<sup>a</sup> del RD. Legislativo 2/2008, pues siendo correcta la clasificación del suelo ningún derecho consolidado puede oponer el propietario a la nueva ordenación urbanística.

Como se alega por la codemandada la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 2004 aún referida la D.T<sup>a</sup>. de la Ley 1/1992 centra la cuestión e indica: *Así que la Disposición Transitoria 5<sup>a</sup> del TRLS 1/92 puede entenderse tal como lo hace la parte recurrente. También las edificaciones a que se refieren los artículos 99-3 del TR de 1976 y 89-1 del Reglamento de Gestión Urbanística están incorporadas al patrimonio de sus titulares, pese a lo cual son incluidas en polígonos o Unidades de Actuación.*

*Lo que esa Disposición Transitoria dice, de acuerdo, con el sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas, diseñado por el TR de 1992, es que en tales supuestos se ha de entender que los propietarios tienen derecho a la edificación, que, según el artículo 23-1-d), consiste en la facultad de incorporar al patrimonio la edificación ejecutada y concluida con sujeción a la licencia urbanística otorgada, siempre que esta fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable.*

*Pero el Plan Especial impugnado no niega en absoluto que los propietarios de los edificios hayan incorporado a su patrimonio las edificaciones ejecutadas, razón por la cual no existe infracción de esa Disposición Transitoria.*

*Lo que la parte recurrente pretende al acudir a esa Disposición no es reaccionar frente a un desconocimiento por el Plan Especial de su derecho a la edificación (desconocimiento que el Plan no contiene), sino algo muy distinto, a*

*saber, ser excluida en el futuro de cualquier procedimiento de distribución equitativa de beneficios y cargas, porque entiende que de la ejecución del planeamiento ella va a obtener cargas y no beneficios, en razón de estar ya edificadas las fincas y estar ya obtenidos los aprovechamientos urbanísticos.*

*Pero las cosas no son así.*

*La acción urbanizadora produce unos innegables beneficios a los propietarios, al proporcionarles o mejorarles viales, espacios libres, zonas verdes, servicios y dotaciones públicas. La parte actora no desea tales innovaciones y mejoras, pero eso no cambia las cosas, porque es el planificador quien las desea, y el propietario ha de costear la parte que le corresponde, aunque tenga ya edificado su terreno. Si las cosas no fueran así, se infringiría el principio de equidistribución pero no en perjuicio de la actora sino en perjuicio de los demás propietarios, de los que de verdad hubieran de pagar las innovaciones y las mejoras.*

**SEGUNDO.- El señalamiento de la altura máxima de los edificios.**

Se dice que el Plan Especial en contra de lo dispuesto en el Plan General prevé PB+ 3. Sin embargo esto no se deduce de lo aprobado. Art. 21.6 de las Normas Urbanísticas "Residencial nueva vivienda" indica que la altura máxima es PB+ dos en colectiva y en unifamiliar. Así se manifiesta el perito Sr. L. en la pregunta 6. Este motivo de impugnación, también ha de desestimarse.

**TERCERO.- La imposibilidad de que los acuerdos con terceros vinculen a los actores en cuanto a los compromisos habidos.**

No le falta razón a la parte cuando así lo indica. Si existiera un convenio sólo vincularía a los firmantes. Pero ello no puede confundirse con las obligaciones que como propietarios tienen los actores y a las que están compelidos por la disposición normativa (art. 35 de la Ley 5/1999 o art. 24 de la Ley 3/2009, entre otras la ejecución de las obras de conexión con los sistemas generales. El Plan prevé el mantenimiento de las viviendas existentes con un régimen específico que no se dice sea contrario a derecho.

**CUARTO.- El cumplimiento de la prescripción de incluida en el informe de 25 de julio de 2007 del Servicio de Planeamiento y Rehabilitación, sobre alineación de la manzana 1 en el camino de Pinseque.**

A pesar de las dudas que se suscitan en demanda es lo cierto que fue estimada la alegación presentada y así quedó plasmado en el informe aludido de forma que se cambió la alineación de la manzana 1 eliminando aparcamientos y manteniendo el ancho de la calzada, cambiando las superficies de las parcelas. Informe que es complementado por el de 13 de enero de 2009 que dice que el Camino se estrecha delante de las parcelas de las viviendas existentes para afectarlas en menor medida.

**QUINTO.-** Por todo lo razonado procede desestimar la demanda sin que conformidad a lo dispuesto en el art. 139 de la LRJCA, se infieran méritos para hacer expresa imposición de las costas causadas.

**FALLO**

Desestimar el presente recurso nº 20/2010, interpuesto por D<sup>a</sup> M.P.M.F. y D. V.G.C. representados por la Procuradora D<sup>a</sup> E.G.N. y en consecuencia:

**PRIMERO.-** Declarar ser conforme a Derecho la actuación recurrida.

**SEGUNDO.-** No hacer expresa imposición de las costas del presente recurso.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos, los Ilmos. Sres. Magistrados D. Juan Carlos Zapata Híjar, D. Jesús María Arias Juana, D<sup>a</sup> Isabel Zarzuela Ballester y D. Juan José Carbonero Redondo de la Sección Primera de esta Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.