

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA
Recurso n.º 1191/1989 Sentencia n.º 310 (13-7-1993)

TEMA: PLANEAMIENTO.

PLAN GENERAL (MODIFICACIÓN DE) Y PLAN PARCIAL (APROBACIÓN DE)

Unificación de sectores y modificación de aprovechamiento medio y periodo de ejecución.

Impugnación indirecta del Plan General.

Admisibilidad del recurso. Procedencias de tramitación simultánea. Sistemas Generales. Gastos de ejecución.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Ricardo Cubero Romeo

MAGISTRADOS

D. Jaime Servera Garcías

D. Eugenio A. Esteras Iguacel (Ponente)

En Zaragoza, a trece de julio mil novecientos noventa y tres.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación las resoluciones de la D.G.A. de 16 de mayo de 1986 y 16 de agosto de 1988, sobre la aprobación definitiva del P.G.O.U. de Zaragoza y la Modificación del mismo correspondiente al Sector 89, y la resolución del Ayuntamiento de Zaragoza de 17 de noviembre de 1988, por la que se aprobó definitivamente el Plan Parcial de dicho Sector, así como la desestimación presunta por silencio administrativo de los recursos de reposición correspondientes.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – Mediante escrito de 1 de diciembre de 1989 la parte actora formuló recurso contencioso-administrativo contras las resoluciones citadas que dio lugar a los presentes autos n.º 1191/89.

SEGUNDO. – Previa la interposición del recurso, publicación de su incoación y aportación del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda en súplica de que se dictara sentencia declarando: «PRIMERO. – La nulidad o anulabilidad de los siguientes acuerdos: a) De la Diputación General de Aragón aprobatorio del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza adoptado en 16 de mayo de 1986, limitada en su alcance a la determinación del aprovechamiento medio del Plan General, y además el del Sector 89-1 y 89-2, debiendo declararse la procedencia de proceder a su nueva determinación conforme a los criterios señalados en los fundamentos de derecho antedichos en orden a: 1) Cómputo de las zonas G de suelo urbanizable programado; 2) Exclusión del factor corrector 2,138 aplicado para la determinación de aprovechamiento medio del sector 89; y en general, atendiendo cuantos criterios se han reflejado en los fundamentos de derecho de aplicación en orden a la garantía del principio de igualdad y de justa distribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento. b) De la Diputación General de Aragón aprobatorio del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza adoptado en 16 de mayo de 1986, limitada en su alcance, además de aquellos expuestos en el anterior apartado, a todos aquellos otros aspectos del mismos que se oponen a la necesaria adscripción pormenorizada y localizada del suelo de sistemas generales a sectores concretos de Suelo Urbanizable Programado, declarándose la obligación de efectuar tal asignación. c) De la Diputación General de Aragón de fecha 16 de agosto de 1988 aprobatorio de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza en los sectores 89.1 y 2, como consecuencia de iguales motivos que los recogidos en los dos anteriores apartados, y con igual alcance que en los mismo, con ampliación de la declaración que se solicita a la no consideración de los gastos de urbanización exteriores al sector como costes de urbanización del sector 89, por tratarse de un acto de liberalidad de ..., S.A. que no afecta a terceros; subsidiariamente, con reposición de actuaciones al momento de la aprobación inicial, con citación de los recurrentes. d) Del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 17 de noviembre de 1988 aprobatorio del Plan Parcial del Sector 89 de los del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza como consecuencia de la no simultaneidad de tramitación con la modificación del P.G.M. que desarrolla, y además, como consecuencia de los motivos de impugnación recogidos en los tres anteriores apartados, y con igual alcance que en los mismos. e) Se declare la obligación del Ayuntamiento de Zaragoza en orden a tramitar un Plan Especial para la ejecución y ordenación de los sistemas generales adscritos al sector 89, con carácter previo a la adscripción de dichos suelos al sector 89 y al desarrollo de la gestión y ejecución de los mismos. f) como consecuencia de todo ello, se anulen y dejen sin efecto cuantas actuaciones hayan sido desarrolladas o puedan desarrollarse en el futuro, que tengan su antecedente y amparo en los acuerdos y declaraciones que se solicitan. g) Se dejen sin eficacia alguna los actos y acuerdos impugnados, en los ámbitos que respectivamente se ha solicitado.»

TERCERO. – La Diputación General de Aragón, en su contestación a la demanda, suplicó se dictara sentencia declarando la inadmisibilidad parcial del recurso y la desestimación en lo demás.

CUARTO. – El Ayuntamiento demandado, a su vez, solicitó se dictara sentencia declarando la inadmisibilidad parcial del recurso y la desestimación de resto de las pretensiones.

QUINTO. – Las partes codemandadas, en su contestación a la demanda, suplicaron se declarase la inadmisibilidad del recurso o su desestimación.

SEXTO. – Recibido el proceso a prueba, se propuso por la actora prueba de confesión que fue practicada con el resultado que consta en autos y la documental pública que fue admitida y por las partes codemandadas confesión que fue practicada con igual resultado y documental privada asimismo practicada.

SÉPTIMO. – Finado el periodo probatorio, las partes evacuaron el traslado para conclusiones sucintas por escrito. Para mejor proveer se acordó la práctica de la prueba documental de la parte demandante, en su momento admitida, que fue practicada con el resultado que consta en autos, dándose a las partes el plazo de tres días para alegaciones, que fueron presentadas por las partes codemandadas. Por providencia de trece de mayo de 1993, se señaló para votación y fallo el 26 de mayo del mismo año.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Se dirige el presente recurso jurisdiccional contra la resolución de 16 de mayo de 1986 de la Diputación General de Aragón, por la que se aprobó el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, y contra la resolución de la misma Administración regional de 16 de agosto de 1988, aprobatoria de la modificación de dicho Plan General en el sentido de unificar los Sectores 89-1 y 89-2^a, transformándolos en el sector unificado Sector 89, con modificación de su aprovechamiento medio y del periodo de ejecución del mismo, para incluido en el primer cuatrienio del Programa de Actuación; asimismo se impugna la resolución de 17 de noviembre de 1988 del ayuntamiento de Zaragoza en cuya virtud se aprobó definitivamente el Plan Parcial del Sector 89 del Plan General. Las pretensiones anulatorias, en concreto, han quedado especificadas en la transcripción del súplico de la demanda en el antecedente de hecho segundo. Se extienden también a la desestimación por silencio de los recursos de reposición correspondientes.

Previamente a su estudio es necesario hacer referencia a las causas de inadmisibilidad planteadas por las partes demandadas y codemandadas.

SEGUNDO. – I. M., S.A. y la Junta de Compensación del Sector 89, urbanización M., del P.G.O.U. de Zaragoza, oponen al amparo del artículo 82.b) y c) de la L.J.C.A. la falta de legitimación del único demandante, tras el desistimiento de la Escuela de Aprendizaje «...», obra diocesana, por considerar que carece de interés directo para plantear sus pretensiones, y la falta de interposición de recurso de reposición contra el acto de la D.G.A. aprobatorio de la Modificación del Plan.

Por lo que se refiere a la primera de estas alegaciones, sin duda vinculada a la cuestión de fondo, es suficiente con decir ahora que aún siendo cierto que el Sr. N. G., según admite al contestar a la posición sexta en prueba de confesión, no es propietario de terrenos en el Sector 89, puede aceptarse su presencia en este proceso y la articulación de sus pretensiones al amparo del artículo 235 de la Ley del Suelo, a través del ejercicio de la acción pública que en él se contempla. En cuanto a la segunda objeción procesal indicada, su inconsistencia se desprende tanto de la copia sellada del recurso de reposición presentada con el escrito de iniciación de los autos, como del expediente relativo a la Modificación del Plan General remitido por el Ayuntamiento, en el que consta que la Corporación recibió traslado de dicho escrito para alegaciones, que efectivamente presentó ante la Administración Regional.

La Diputación General de Aragón y el Ayuntamiento, junto con las dos entidades ya referidas, invocan la inadmisibilidad de la concreta pretensión anulatoria de la resolución de 16 de mayo de 1986, como se ha dicho, aprobatoria del P.G.O.U. de Zaragoza.

Si bien es cierto que desde la perspectiva de la D.G.A. este argumento sería aceptable, por las propias razones expuestas en su escrito de contestación, no lo es desde la contemplación global del mismo que corresponde al Tribunal, atendiendo también a la posición del Ayuntamiento y partes codemandadas.

En el escrito de demanda queda claro que la impugnación del P.G.O.U. aprobado en 1986, se lleva a cabo de modo indirecto, de acuerdo con la posibilidad ofrecida por el artículo 39.p.2 y 4 y la L.J.C.A., a través de la pretensión anulatoria de la resolución municipal de aprobación del Plan Parcial del Sector 89, de tal modo que este acto puede ser considerado como aplicación concreta del primero, que estaría afectado por la ilegalidad, según la tesis de la parte actora, del instrumento de planeamiento de rango superior. Esta vía se encuentra ampliamente reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de la que son muestra las sentencias de 21 de octubre de 1992 (ARZD. 8038 y 8043 de 1992).

El examen del escrito del recurso de reposición pone de relieve que, aunque sólo esbozada, la argumentación expuesta en la demanda como sustrato de esta impugnación indirecta fue ya sometida a la consideración del Ayuntamiento en la vía administrativa. Por este motivo no puede aplicarse el artículo 82.c) de la L.J.C.A., expresamente citado por las dos codemandadas.

Queda así abierto el enjuiciamiento de la cuestión de fondo para analizar los presuntos defectos atribuidos por el demandante a las resoluciones controvertidas, tanto de carácter formal o procedimental como de naturaleza sustantiva, relativos a las determinaciones concretas establecidas en los Planes.

TERCERO. – Se denuncia en la demanda una situación de indefensión de los demandantes por falta de citación personal en el trámite de modificación del P.G.O.U., contraria a lo dispuesto en el art. 54.1 de la Ley del Suelo. Sobre el particular hay que destacar que este defecto carece ahora de relevancia, porque la parte que era titular, en precario, de terrenos en el Sector 89, después de recurrir en reposición, tuvo oportunidad de presentar la demanda y, tras un tiempo de suspensión del proceso, acabó desistiendo de la acción ejercitada, que únicamente se sostiene por un solo demandante que, como se ha dicho, no dispone de terrenos en el área de referencia.

Se dice también que el trámite observado en la simultánea tramitación de la reforma del Plan General y del Plan Parcial es improcedente, por vulneración del principio de jerarquía normativa entre éstos. Argumento que carece de consistencia de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo que afirma la validez de los instrumentos de planeamiento de inferior rango queda subordinada a la aprobación definitiva de los de categoría superior, independientemente de su tramitación paralela y de la fecha de su publicación (S. 10-6-92 ARZD. 5074/92). En este supuesto es claro que la resolución de la D.G.A. en cuya virtud resulta modificado el Plan General es anterior a la aprobación definitiva por el Ayuntamiento del Plan Parcial para el desarrollo de la anterior.

CUARTO. – Un nuevo motivo de nulidad de los Planes de referencia es el que se sustenta en la ausencia de asignación de suelos afectados por los Sistemas Generales de comunicación a sectores concretos de Suelo Urbanizable Programado. Motivo que no se apoya en precepto alguno por la parte demandante y que resulta inviable de acuerdo con los arts. 12.2.2.a) de la Ley del Suelo y 30.a) en relación con el 25 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, de los que no se desprende la exigencia indicada, sino únicamente la de que el Plan General contenga, en relación con tales Sistemas Generales, la precisión suficiente para permitir la redacción de Planes Parciales o Especiales.

El propio artículo 30.a) citado, en relación con los artículos 40.3 y 33 del mismo Reglamento, priva de fundamento a la manifestación del recurrente de que previamente a la aprobación del Plan Parcial debió tramitarse y aprobarse un Plan Especial referido a los Sistemas Generales. Estos preceptos permiten la alternativa de que el extremo de referencia sea objeto de un Plan Parcial, como así sucede en el supuesto que se enjuicia.

QUINTO. – En la misma línea impugnatoria de las determinaciones de los Planes cuestionados, considera la parte actora que se ha producido una injustificable fijación del aprovechamiento medio del Sector 89, y pide la declaración de nulidad del mismo en cuanto se contiene en el Plan General y su modificación, como en el Plan Parcial. En el inicio del expediente relativo a la modificación del Plan General consta un informe de 31 de marzo de 1987 del Jefe del Servicio de Planeamiento, de la Gerencia Municipal de Urbanismo, en el que, entre otros datos, se hace referencia al aprovechamiento medio. Referencia que se lleva a cabo para introducir una modificación en el ámbito del Sector afectado, con la finalidad de proceder a su adaptación a las exigencias de la reforma del Plan, en concreto para que no resulte afectado el aprovechamiento medio de los demás sectores excluidos de la reforma, y para que no se reduzca el suelo público de cesión y los derechos de los propietarios afectados por la modificación correspondiente. Este informe es asumido en la aprobación inicial y provisional de la reforma por el Ayuntamiento, y por la Diputación General de Aragón en su resolución de 16 de agosto de 1988, previo informe favorable de su servicio técnico. Se trata, en suma, de dar satisfacción a las normas contenidas al respecto en el art. 12.2.2.b) de la Ley del Suelo y en los artículos 30 y 31 del Reglamento de Planeamiento, sin que las afirmaciones de la parte demandante permitan encontrar razones fundadas que lleven al convencimiento inequívoco de la ilegalidad de los actos cuestionados en este concreto aspecto.

SEXTO. – Se dice, finalmente, en la demanda que la imputación de los gastos correspondientes a la ejecución de las obras de infraestructura de Sistemas Generales previsto en el P.G.O.U., concretamente la Prolongación de la ..., que se establece en la Modificación del Mismo Plan instada por M., S.A., y en el propio Plan Parcial, contraviene la legislación urbanística y el propio Plan General de 1986, en menoscabo de los derechos de la parte actora.

Sobre esta última alegación hay que poner de manifiesto que del examen del expediente se deduce que el Sector 89 se conecta con el resto de la Ciudad mediante la prolongación de la citada Avenida. El artículo 63.3 del Reglamento de Planeamiento sirve de fundamento a las previsiones sobre la financiación de esta infraestructura, previstas en la aprobación inicial y provisional de la Modificación del Plan por el Ayuntamiento, y en la aprobación definitiva por la D.G.A. En estas previsiones se tiene en cuenta la participación que corresponde al Sector 57-58/1, y al propio Ayuntamiento, con la posibilidad de resarcimiento por la citada sociedad con cargo a la parte de aprovechamiento medio de cesión obligatoria. Hay que recordar, de nuevo, que el demandante, que carece de la condición de propietario, no queda afectado por semejante acuerdo, sin que se haya acreditado que como consecuencia del mismo resulten lesionados los intereses generales, cuya protección es la finalidad de la acción pública que se ejercita.

SÉPTIMO. – Cuanto antecede lleva consigo la desestimación del recurso, sin que se aprecien motivos para una expresa imposición de costas conforme al artículo 131 de la L.J.C.A.

En atención a lo expuesto esta Sección pronuncia el siguiente:

FALLO

PRIMERO. – Desestimar las causas de inadmisibilidad del recurso alegadas por las partes demandadas y codemandadas.

SEGUNDO. – Desestimar el presente recurso contencioso-administrativo número 1191/89.

TERCERO. – No hacer expresa imposición de costas.

Así por esta nuestra Sentencia de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.