

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA.**  
**Recurso nº 804/1993-A. Sentencia nº 316 (4-5-1996)**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO**

PLAN ESPECIAL. Area 12. Actur-Puente Santiago.

Acuerdo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón (COTA) de aprobación definitiva

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Julio Boned Sopena (*Ponente*)

**Magistrados**

D. Jesús María Arias Juana

D. Eduardo Navarro Peña

D. Fernando García Mata

En Zaragoza a cuatro de mayo de mil novecientos noventa y seis.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de impugnación el Acuerdo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, de 17 de mayo de 1992, por el que se aprueba con carácter definitivo el Plan Especial de desarrollo del Area 12 del Actur-Puente de Santiago del municipio de Zaragoza.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** – Por Acuerdo del Consejo de Ordenación del Territorio de la Diputación General de Aragón, adoptado en sesión celebrada el 17 de mayo de 1992, se aprobó definitivamente el Plan Especial de Desarrollo del Area 12 de la Actuación Urgente— Puente de Santiago de Zaragoza, según Proyecto instado por el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón (en adelante I.S.V.A.), con determinadas prescripciones. A medio de escrito presentado en la Secretaría de este Tribunal «C. de U S.A.» interpuso el presente recurso contencioso-administrativo.

**SEGUNDO.** – Previa la publicación de su incoación y aportación del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda en súplica de que se dictara Sentencia en la que se hagan los siguientes pronunciamientos: 1º) que el Plan General Municipal de Zaragoza de 1986, es invigente, al no haberse publicado íntegramente sus Normas Urbanísticas en el B.O.P; 2º) que, asimismo, derivadamente, es invigente el Plan Especial de desarrollo del Area 12; 3º) que, subsidiariamente, se declare nulo e ineficaz el citado Plan de Especial, por alterar la clasificación del suelo y modificar los Sistemas Generales; 4º) que, subsidiariamente, es nulo el Plan Especial al haber sido aprobado por órgano incompetente; 5º) que, subsidiariamente es anulable por no haberse practicado correctamente el trámite de información pública; 6º) que, en su defecto, es anulable: al

alterar el uso de las zonificaciones permitidas por el P.G.M.O.; al incumplir las determinaciones del Plan General respecto de la ubicación y accesos a los aparcamientos; al existir arbitrariedad y desviación de poder en las determinaciones sobre generación de tráfico y reserva, de aparcamientos; al no estar suficientemente pormenorizado el Estudio Económico-financiero, ni acreditados los medios económicos de G.; al no estar explicitados los índices de ponderación que permitan determinar los aprovechamientos urbanísticos partiendo del uso característico; y finalmente, al establecer que no es preciso modificar el Proyecto de Compensación previamente a practicar la subrogación en el Registro de la Propiedad.

**TERCERO.** – La Administración demandada y el codemandado I.S.V.A. suplicaron en sus escritos de contestación a la demanda la desestimación del recurso y los restantes codemandados y la coadyuvante, la inadmisibilidad total o parcial del recurso y subsidiariamente, su desestimación, con expresa imposición de las costas a la parte actora.

**CUARTO.** – Recibido el proceso a prueba, se propuso por la actora prueba de confesión judicial y documental y por el codemandado Sr. A y la coadyuvante; que se practicó con el resultado que es de ver en autos.

**QUINTO.** – Finado el periodo probatorio. Las partes evacuaron el traslado para conclusiones sucintas por escrito, señalándose para votación y fallo del recurso el día 18 de octubre de 1995. Por proveído del mismo día se acordó practicar, como diligencia para mejor proveer, determinada prueba documental, de la que, una vez aportada se dio traslado a las partes, que únicamente evacuaron la actora y la coadyuvante «G».

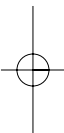
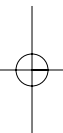
## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** – Frente a los pedimentos de la demanda, las partes demandadas y coadyuvante oponen, en primer lugar, la inadmisibilidad total y, subsidiariamente, la parcial del recurso, que debemos examinar por este orden. La primera la fundan en la falta de capacidad procesal de la actora por no acreditar acuerdo alguno de los órganos representativos de «C. de U. S.A.» para deducir la acción contencioso-administrativa, lo cual, aún siendo cierto, no puede llevar a la conclusión pretendida pues solamente se exige el acreditamiento documental del cumplimiento de las formalidades que, para entablar demandas, requieran las leyes respectivas, a las Corporaciones o Instituciones Públicas (art. 57.2.d) en relación con el 1º.2.c) de la Ley Jurisdiccional ) cuya ausencia cabría encajar en el apartado b) del art. 82, como supuesto de la declaración de inadmisibilidad del recurso en la Sentencia.

**SEGUNDO.** – La Corporación Local demandada y la coadyuvante pretenden la declaración de inadmisibilidad parcial del recurso, referida a la impugnación indirecta tanto del P.G.M.O. como del Plan Especial que nos ocupa, con base en no ostentar la actora la cualidad de interesada o legitimada para el reconocimiento de una situación jurídica individualizada; más, tal impugnación no implica



dicho reconocimiento y, por otro lado, la jurisprudencia ha reconocido expresamente la acción pública para impugnar los Planes —a los que atribuye carácter normativo— tanto en recurso directo como indirecto (S. de 29-9-1985). Otra causa de inadmisibilidad opuesta por el Ayuntamiento de Zaragoza y G. es la de desviación procesal, con base en que en el escrito de alegaciones presentado por la actora en vía administrativa, por una parte, solamente se cuestionaba la falta de vigencia del PG.M.O de 1986 y la incorrecta realización del trámite de información pública del Plan Especial, en tanto que en el suplico de la demanda se adicionan determinadas Ordenanzas o Listado de Suelos no recogidos en aquel escrito, cuya no publicación en el B.O.P, se aduce, determinaría la invigencia del Plan General y, por otra parte, se añaden asimismo causas de nulidad o anulación del Plan Especial. Y al respecto, como ha venido declarando reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo de la que son exponentes las sentencias de 12 de marzo y 10 de abril de 1992, el proceso contencioso-administrativo no permite la desviación procesal, esto es, la que se produce cuando se plantean en sede jurisdiccional cuestiones (no motivos) nuevas respecto de las que la Administración no tuvo ocasión de pronunciarse y, por tanto, no procede hacer pronunciamiento alguno sobre las pretensiones que no fueron objeto de las resoluciones administrativas impugnadas, al efecto de no alterar la función esencialmente revisora de la jurisdicción respecto de la actuación administrativa sin que a ello se oponga lo preceptuado en los artículos 43.1 y 69.1, ya que estos autorizan nuevas alegaciones o motivos nuevos en defensa del derecho, pero en modo alguno permiten que pueda alterarse, reformarse ni menos adicionarse a la pretensión, peticiones que no se discutieron en vía administrativa y que ni siquiera se formularon ante ella. En el caso enjuiciado, comparando los suplicos de la demanda y del escrito de alegaciones en vía administrativa podría parecer a primera vista que en aquélla se formulaban cuestiones nuevas, más, de la lectura completa del suplico se desprende que las cuestiones propuestas en vía administrativa son las mismas que las planteadas en esta vía, concretadas en la pretendida nulidad del Acuerdo impugnado —el aprobatorio con carácter definitivo del Plan Especial de desarrollo del Area 12 del Actur-Puente de Santiago de Zaragoza—, si bien aquí se alegan nuevos motivos en apoyo de dicha pretensión, como es el de la invocada ineficacia y falta de vigencia del PG.M.O. de 1986; motivos que, de estimarse, darían lugar a la nulidad del Acuerdo impugnado, si bien debe aclararse que en el fallo no cabría hacer pronunciamientos distintos del de la no conformidad a Derecho y anulación de aquel Acuerdo, sin que cupiera declararse la pretendida ineficacia e invigencia del Plan General; todo lo cual determina, asimismo, la desestimación de la causa de inadmisibilidad propuesta. Por otro lado, la pretendida falta de legitimación de la actora para solicitar la declaración de nulidad o anulabilidad del PG.M.O. por no basar su demanda en la consecución de un beneficio de la comunidad, como causa de inadmisibilidad del recurso, tema relacionado con el posible abuso de la acción pública, constituye una cuestión atinente al fondo del asunto debatido que se examinará a continuación, por tratarse de un supuesto de la legitimación «ad causam», que se refiere al derecho que se litiga, esto es, al título o causa de pedir, cuya carencia



era configurada por la antigua jurisprudencia como «falta de acción». Y al respecto, la legitimación de «C. de U. S.A.» deriva del art. 304 de la Ley del Suelo, Texto Refundido de 1992, vigente al acordarse la aprobación definitiva del Plan Especial impugnado, que establece la acción pública para exigir ante los órganos administrativos y Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas; sin que del mero dato de los ciertamente numerosos recursos administrativos y algunos en esta vía jurisdiccional deducidos por dicha parte o personalmente por alguno o algunos de sus socios en actuaciones urbanísticas del Ayuntamiento de Zaragoza, afectantes a distintos Polígonos o Areas, pueda deducirse, sin el acreditamiento de otras especificaciones, que aquí no se ha producido, que en el ejercicio de dicha acción haya incurrido en abuso de derecho, tal como configura la doctrina jurisprudencial, (S.T.S. de 29 de octubre de 1986, que sigue la línea de la de 22 de enero de 1980 y a su vez es seguida, asimismo, por la de 2 de noviembre de 1989), esto es, «como todo acto u omisión que la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice, sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho; incluyéndose en la regulación legal, tanto el abuso del derecho producido con daño para tercero, que, a tenor del último inciso del señalado precepto —el art. 7.2 de Título Preliminar del Código Civil— dará lugar a la obligación de indemnizar y a la legitimación del que sufre el daño para pretender, en vía administrativa o judicial, la adopción de las medidas que impidan la persistencia del abuso, como el abuso del derecho sin consecuencia de sufrimiento de un daño actual, que en todo caso legitima al interesado en la pretensión de que no se produzca la tutela judicial de aquel uso del derecho subjetivo que, a pesar de su legalidad objetiva, sobrepase los límites normales del ejercicio...».

**TERCERO.** – En orden a la pretendida ineficacia o invigencia del Plan General Municipal de Ordenación, en su Adaptación-Revisión de 1986, por falta de publicación de los Anexos «Areas de Intervención en suelo Urbano» y «Listado de Suelos del Sistema General y Local de Zonas Verdes y Equipamientos», y las Normas Urbanísticas y Ordenanzas de Edificación y uso del suelo en las zonas «G» del suelo urbano y urbanizable programado, hay que oponer, en primer lugar la doctrina jurisprudencial de que la impugnación indirecta de disposiciones generales —aquí el P.G.O.U. — por la vía del art. 39.2 de la Ley Jurisdiccional «impide pronunciarse sobre la legalidad formal y en bloque «de dichas normas» que conlleva la necesidad de una declaración vedada por la vía del recurso indirecto» (S.T.S. de 30 de octubre de 1988 que sigue a las de 24-9-1975, 17-3-1987 y 13-5-1988, entre otras). Más, aunque a otra conclusión se llegara, y atendida la necesidad de publicación íntegra de las Normas Urbanísticas de cualquier clase de Planes, tal como sientan las SS. del T.S. de 29 de junio y 22 de septiembre de 1992, que reiteran doctrina de la Sala de Revisión, de 11 de julio y 22 de octubre de 1991, resulta cuando menos dudoso que los citados Anexos caigan bajo la obligación —so pena de ineficacia del Plan General— de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia a tenor de lo prevenido en el art. 70.2 de la Ley de

Bases de Régimen Local, nº 7/1985, además del texto completo de las Normas Urbanísticas, que apareció en los núms. 2 al 16, inclusive, de fechas 3 a 21 de enero de 1987 y nº 52 de 6 de marzo siguiente. Aún así y todo, la primera de las Sentencias invocadas sienta que no se infringe tal doctrina si, publicado sólo en parte un Plan General, existió por parte de la Administración un acto externo de comunicación a través de la notificación del Acuerdo aprobatorio del Plan, «de tal forma que realizada la preceptiva información pública el apelante compareció en el expediente —se trataba de la impugnación de un Acuerdo declarando la urgente ocupación de unos terrenos expropiados por un Ayuntamiento, por falta de publicación en el B.O.P del Plan General en el que se encuentra su fundamento el Plan Especial legitimador de la expropiación— y formuló las alegaciones que estimó pertinentes en defensa de su derecho, produciéndose así el conocimiento de las normas urbanísticas por otro medio que suple en ventajas a la publicación...», que en definitiva, es lo que aquí ha ocurrido. Por otro lado, de la prueba documental de la parte coadyuvante aparece que D. J. C. U. P, actuando como Administrador único y en representación de la actora, en escritura de compraventa, otorgada ante el Notario de esta Ciudad D. P. G. V. el 25 de marzo de 1988, por la que adquirió con otra persona jurídica, de la C. d. A. y M. d. P. de Z., A. y R., determinadas fincas, en el expositivo quinto, manifestó «que para la fijación del precio de la compraventa se ha considerado el estado actual y urbanístico de las fincas, que la parte compradora conoce y acepta»; y asimismo, hizo constar «que conoce perfectamente las especificaciones urbanísticas de la Revisión-Adaptación del Plan General de Zaragoza en lo referente a los terrenos objeto de este contrato y que se somete expresamente a dichas normas urbanísticas y a cuantas le fueron de aplicación». Además, aparece también de la misma prueba documental que «C. C. B. S.L.», «D. U. M. S.A.» y «E. E. C. S.A.» se subrogaron en el encargo de «C. d U. S.A».al Sr. U, arquitecto de profesión, de la redacción de los instrumentos urbanísticos de los ámbitos denominados «Sector 51/1» y «Area U-51-2» del P.G.M.O. de Zaragoza. Todo ello implica la infracción por parte de la actora del principio general de Derecho que proscribe ir contra los propios actos.

**CUARTO.** — Al no proceder declarar la invigencia del Plan Especial que nos ocupa, por derivación de la no vigencia del Plan General Municipal de Ordenación de 1986, debe entrarse ahora en el examen de los pretendidos defectos formales achacados al Plan Especial, esto es, haber sido probado por órgano urbanístico incompetente y por el incorrecto tratamiento del trámite de información pública para decidir sobre el primero de tales defectos se hace preciso determinar cual sea la naturaleza y contenido del denominado Plan Especial de desarrollo del Area 12 del ACTUR-Puente de Santiago, de Zaragoza. Pues bien, el antecedente remoto se encuentra en el Convenio suscrito en 22 de mayo de 1991, entre la Diputación General de Aragón y la sociedad «G. A. C. d. A S.A.» (en adelante «G.») para el desarrollo conjunto de la citada Area que era propiedad de la D.G.A., a través del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, (en adelante ISVA), Organismo Autónomo dependiente del Departamento de Ordenación Territorial,

Obras Públicas y Transportes; Area que se consideraba apta por el planeamiento vigente para la localización, entre otros usos, de un Centro Comercial Integrado de Oficinas y de usos institucionales. Por exigencias del citado Convenio «G.» redactó en noviembre de 1991 unas denominadas «Bases para el desarrollo del Area 12-Actur-Puente de Santiago», como actuación previa a la redacción de un «Estudio urbanístico» que adoptó la forma de Plan Especial, tras la Resolución del Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de 26 de mayo de 1992, aprobatoria de dichas Bases, en la que se estimaba como figura de planteamiento más idónea la redacción de una modificación del Plan Parcial vigente, aprobado por el antiguo Ministerio de la Vivienda en 8 de febrero de 1974, cuyas determinaciones fueron incorporadas a la Adaptación-Revisión del P.G.M.O., de 1986, y que se encontraba a la sazón con todos los procesos urbanísticos ejecutados, o bien la de un Plan Especial, que es la que en definitiva prevaleció. La redacción corrió a cargo de un equipo técnico dirigido por el Arquitecto Sr. A. D. M., contratado por «G.», pero el Proyecto fue asumido por la D.G.A.; a través del I.S.V.A., que lo presentó en la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza para su tramitación; perteneciendo al Gobierno Autónomo de Aragón las parcelas netas, es decir, no la totalidad del Area 12, sino únicamente las parcelas edificables resultantes del Plan Parcial, en virtud de compraventa celebrada con la Junta de Compensación «R. F. D. A.» en 24 de marzo de 1987, y el Ayuntamiento demandado los suelos con destino de uso y dominio público, concretamente, los viales rodados y peatonales que establecía la ordenación vigente del Area 12. El Plan Especial que nos ocupa se propone, como finalidades específicas, la instalación de un Centro Cívico-Comercial o Centro Comercial Integrado, que incluye lugares de ocio, recreativos y salas de reunión además de la propia actividad comercial, en la Manzana Norte de las tres que conforman el Area 12; para cuya consecución se precisa, tal como se recoge en el epígrafe VIII de la Memoria del Plan, «una reordenación de los volúmenes», «una distinta asignación de usos públicos por cuanto ya existen en las inmediaciones», «una variación de la urbanización existente», consistente en la alteración, con traslado hacia el Sur de los dos viales transversales actualmente existentes y la supresión de las playas de estacionamiento en superficie; y, por último, la modificación de diversas Ordenanzas del Plan Parcial. Tales contenidos resultan apropiados a la figura de los Planes Especiales recogida en el art. 84.3.a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por hallarse vigente el 6 de julio siguiente, fecha de la presentación del Plan Especial en la Gerencia de Urbanismo, que establece para el supuesto de que el planeamiento general no contuviera «las previsiones detalladas oportunas, y en áreas que constituyan una unidad que a sí lo recomiende», la posibilidad de redactar un Plan Especial, con la finalidad del «establecimiento y coordinación de las infraestructuras básicas relativas... al equipamiento comunitario..., siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial». La aprobación definitiva de estos Planes, cuya tramitación incluye, como fases previas, la inicial y la provisional, se halla atribuida por el art. 118.3.c), último inciso, de la Ley del Suelo, al órgano competente de la Comunidad Autónoma, con

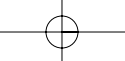
transferencias asumidas, como es el caso de Aragón, que es el Consejo de Ordenación del Territorio, al tratarse de Plan Especial que no desarrolla planeamiento general (art. 30.1 y 2 del Decreto 70/1992, de la D.G.A., sobre competencias en materia de urbanismo y distribución de las mismas en diversos órganos urbanísticos). Y no se diga que es aplicable el art. 35 del citado Decreto de la D.G.A. que en relación con el art. 118.3.c) del Texto Refundido vigente de la Ley del Suelo, atribuye la competencia al Gobierno Autónomo, previo informe del Consejo de Ordenación Territorial, para la aprobación definitiva de Planes «que tengan por objeto establecer una diferente zonificación o uso urbanístico de los ... espacios libres», porque conforme a los artículos 72.2.d) y 3.A.c), y más concretamente, el 25.1.c) del Reglamento de Planeamiento, el sistema general de espacios libres está constituido por los espacios destinados a parques y jardines públicos, zonas deportivas, de recreo y culturales; y las áreas peatonales sólo cuando cumplan los requisitos del art. 4.c) del Anexo al mencionado Reglamento —lo que no ha sido acreditado— serán computables como elementos pertenecientes al Sistema General de Espacios Libres de uso público, pero a los solos efectos del cumplimiento de los módulos mínimos de reserva de suelos para dotaciones en Planes Parciales, de los arts. 10,11 y 12, no siendo éste el supuesto de autos; con lo que no existe el defecto de competencia alegado.

**QUINTO.** – En orden al tratamiento del trámite de información pública, no cabe la aplicación de lo prevenido en el artículo 147.3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico en lo que respecta a la observancia de lo dispuesto en el art. 125 para los Planes Generales, de la publicación de los trabajos preparatorios de la aprobación inicial, porque aquí, como acaba de razonarse, no estamos en presencia de un Plan Especial de Reforma Interior; ni tampoco se estima necesario que la aprobación definitiva se notificara personalmente a todos los propietarios afectados, porque aquí no se trata de un Plan de iniciativa particular, al haber sido promovido por el ISVA (art. 147.3 en relación con la regla 4ª del art. 139, ambos del citado Reglamento); máxime habiendo aceptado la tramitación dada la Asociación de Vecinos «A.-R. F.». Como tampoco constituir vicio invalidante del procedimiento seguido por el ayuntamiento codemandado para la aprobación del Plan que nos ocupa, el hecho de que el día 7 de noviembre de 1992, que era sábado, fecha comprendida en el plazo del mes de información pública, previa a la aprobación inicial, que se extendió del 20 de octubre a idéntica fecha de noviembre de dicho año, la representación de la actora compareció en las Oficinas de la Gerencia de Urbanismo donde, según afirma, le indicaron que no podían exhibir el expediente al tenerlo empaquetado, por traslado a otra dependencia el siguiente día 9, lunes, porque lo cierto es que el 2 de diciembre le fue admitido a tal representación un escrito de alegaciones que fue tramitado y desestimado; con lo que ninguna difusión se le produjo, sin que le quepa asumir el papel de defensor de los intereses de los posibles afectados, cuando ni la mencionada Asociación de Vecinos «A.-R. F.» ha deducido protesta alguna al respecto.

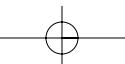
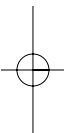
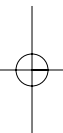
**SEXTO.** – El artículo 84.5 del Texto Refundido de 1992, establece la prohi-

bición de que los Planes Especiales sustituyan al Plan General en su función de instrumento de ordenación integral del territorio, reproduciendo la redacción del art. 76.6 del Reglamento de Planeamiento, lo que conlleva la prohibición de clasificar suelo y, asimismo, según interpretación jurisprudencial, la de modificar esencialmente las determinaciones que afectan a la previsión de los Sistemas Generales que vertebran el territorio y conforman el modelo de la ciudad; sin perjuicio de poder incluir limitaciones de uso, o en general, modificaciones del uso del suelo urbano, sin necesidad de una previa o simultánea modificación o revisión del Plan General, como pueden ser las afectantes a la calificación o a los aprovechamientos edificatorios (SSTS, 21 de marzo y 20 y 28 diciembre 1984, 31 diciembre de 1985, 14 marzo 1988, 6 junio y 17 octubre 1990, 5 febrero 1991, 16 diciembre 1992 y 9 marzo 1993, entre otras). Al respecto, la actora imputa al Plan Especial que nos ocupa que las nuevas alineaciones que determina respecto de las calles María Zambrano y Gertrudis Gómez de Avellaneda y sus intersecciones con Pablo Ruiz Picasso y Autovía de Ebro Viejo —todas ellas tramos del Sistema General Viario— suponen nuevos límites, tanto para el suelo clasificado como urbano en el Area 12, que aumenta, como para dicho Sistema General, que se reduce, al disminuir la anchura de los dos primeros viales; con lo que: 1º se altera la clasificación del suelo urbano aumentando su superficie, y 2º, se modifica la delimitación y trazado geométrico en planta del Sistema General Viario en los mencionados tramos. Pues bien, en la Memoria justificativa del Plan Especial, epígrafe VI.1 que trata del Viario y Playas de Estacionamiento, únicamente se hace referencia al traslado hacia el Sur de los dos viales transversales existentes que comunican las calles María Zambrano y Gertrudis Gómez de Avellaneda, los que evidentemente no pertenecen al sistema General viario, y cuyo objetivo se concreta en simplificar así lo movimientos de cruce y giro en la última de las dos calles mencionadas. Por otra parte, de los epígrafes 1 y 3 de la prueba documental, propuesta por la actora —certificaciones o informes de la Dirección General de Urbanismo de la D.G.A. y del Servicio de Planeamiento de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza—, aparece que se ha respetado en el Plan Especial de referencia la anchura de 30 metros de las citadas vías, con la que figuran como sistema General en los planos de calificación y clasificación del suelo del P.G.M.O. de 1986 (contestaciones a los epígrafes 3.j) del informe del Servicio de Planeamiento y 1.i) del de la D.G.A.), afirmándose en la contestación al epígrafe 1.j) de este último informe, que en el Plan Especial no se han reducido las vías del Sistema General y no se ha ampliado el suelo urbano delimitado por ellas. En cualquier caso, la S.T.S. de 14 de marzo de 1988 sienta que el Plan Especial «es instrumento adecuado para variar el grafiado previsto por otro, —se refiere al trazado de un vial—, para alcanzar una mayor funcionalidad en el sector, de acuerdo con las exigencias del interés general». En último término, una prueba pericial —que no ha sido propuesta por la actora— podría haber dilucidado con mayor claridad el tema.

**SEPTIMO.** – Respecto de los usos asignados en el Plan Especial a las parcelas edificables del Area 12, es preciso señalar que todos los que se compren-



den en el Plano nº P-2 de los aportados con dicho instrumento urbanístico, a saber, Centro Comercial Integrado, Oficinas privadas, Hotel, Usos institucionales (Oficinas públicas), Residencial, Viario peatonal y Viario rodado se hallan incluidos en el Plan Parcial para el ámbito de las Areas 9,11,12 y 13 del A.-Polígono «R. F. d A.», aprobado definitivamente el 8 de febrero de 1974, por el extinguido Ministerio de la Vivienda, ya ejecutado en todos los procesos urbanísticos (gestión, urbanización y cesión de suelos); y cuyas determinaciones se mantienen por el Plan General Municipal de Ordenación de 1986; incluyéndose en la hoja 11 del Plan Especial un Cuadro de Características del Area que nos ocupa, donde se recogen todos esos usos con los volúmenes máximos, distinguiéndose el uso público del privado. Lo que sí hace el Plan es, además, de una reestructuración parcelaria una reordenación volumétrica, para evitar la mezcla de usos públicos y usos privados del Plan Parcial, con la consiguiente complejidad de la gestión de su promoción, dado el distinto agente inversor, asignándose parcelas únicas para usos públicos y otras distintas a usos privados, al servicio de los objetivos establecidos en el Convenio entre la D.G.A. y la Coadyuvante «G.» y que en síntesis son: a) Favorecer la modificación de las estructuras comerciales tradicionales para adaptarlas a los nuevos sistemas de comercio propios de ciudades y países desarrollados; b) Desarrollar el Area 12 del mejor modo para que pueda cumplir las funciones de servicio a la colectividad, conforme a las posibilidades urbanísticas; c) Desarrollar del modo más realista y operativo posible dicha Area, teniendo en cuenta el predominio del uso comercial, con el apoyo de «G.»; y d) Facilitar el acceso a la inversión del pequeño y mediante capital aragonés y colaborar en el mantenimiento de los puestos de trabajo y aun en la creación de otros nuevos. La distribución de los usos entre tres manzanas de parcelas edificables la hace el Plan de la siguiente manera: la manzana Norte, que es la de mayor superficie se reserva para el Centro comercial Integrado; la central —la de menor superficie— albergará los usos de oficinas privadas y hotel y la del sur —de superficie intermedia— acogerá los usos institucionales (Oficinas o Centros públicos) y residencial-viviendas. Esta reordenación de usos, dentro de los permitidos por el Plan Parcial, no afecta al volumen máximo edificable de 604.100 m<sup>3</sup>, como se aprecia de la comparación de los Cuadros de Características del Plan parcial (hoja 11 del Plan Especial) y el de Reordenación Prevista (hoja 27) y no incide en la prohibición del art. 84.5 del Texto Refundido de la Ley del Suelo vigente, porque no sustituye el Plan que nos ocupa al Plan General en su función de ordenación integral del territorio, al no clasificar suelo, ni aquellas determinaciones afectan a la previsión de los sistemas generales que vertebran el territorio y conforman el modelo de la ciudad, habiendo venido admitiendo la doctrina jurisprudencial sin dificultad alguna, que los Planes Especiales puedan modificar la ordenación establecida en el Plan general siempre dentro de los límites expresados, pues a diferencia de los Planes Parciales, aquellos no son simple desarrollo y concreción del Plan General, ya que en razón de su específica finalidad disponen de un amplio margen de apreciación para el logro de sus objetivos, pudiendo introducir las modificaciones específicas necesarias (SSTS invocadas en el Fundamento de Derecho Sexto).



**OCTAVO.** – Respecto de la ubicación de los estacionamientos en el Plan Especial que nos ocupa, de la Memoria, epígrafe: «Justificación de la propuesta», páginas 24 a 26, y del Plano P-7 aparece que solamente ocupan subsuelo de vía pública —la vía transversal situada al Sur de la Manzana Norte, que comunica las calles Gertrudis Gómez de Avellaneda y María Zambrano— los estacionamientos previstos para el Centro Comercial Integrado y ello no se halla prohibido por la Norma Urbanística 3.2.6, que establece que la previsión de estas dotaciones podrá situarse en distintos lugares y, concretamente, «en el suelo o subsuelo de espacios libres privados, mancomunadamente» (punto 1.c), pues la exclusión de los espacios libres públicos o de uso público no comprende el subsuelo de las vías públicas, que no pertenecen al Sistema General de Espacios Libres, sino al de Comunicaciones (art. 25.1.b) y c) del Reglamento de Planeamiento). Por otro lado, el acceso a los estacionamientos que, según plano incorporado al «Estudio de Tráfico para Centro Comercial y Oficinas del Area 12 de la ACTUR en Zaragoza», obrante en el expediente administrativo, se prevé por las citadas calles, que forman parte de la malla básica de la Ciudad, lo cierto es que, tal previsión no implica incumplimiento de lo prevenido en la Norma Urbanística 3.2.7.1, porque, en primer lugar, ésta no llega a prohibir, sino que, únicamente expresa que, con carácter general, se evitarán los accesos desde las calles componentes de dicha malla básica, y además porque, congruentemente con ello, en el punto 2.d) se contempla la autorización discrecional de tal acceso cuando no resulten viables otros supuestos, en determinadas condiciones, y aquí el Ayuntamiento al aprobar el Plan, tanto inicial como provisionalmente, no estableció prescripción alguna al respecto.

**NOVENO.** – En orden al mencionado Estudio de Tráfico, en primer lugar, no es cierto que se refiera sólo al Centro Comercial y oficinas, pues para el cálculo de los coeficientes de generación de tráfico y de la demanda de estacionamientos se tienen en cuenta, no sólo dichos usos sino también todos los demás previstos en el Plan Especial, excepto el residencial, porque las viviendas cuya construcción se incluye en la 2ª etapa del Plan, dispondrán de su propio estacionamiento. Además, el hecho —que meramente expresa la actora en el apartado 8 de los Fundamentos de Derecho Jurídico— Materiales del escrito de demanda, de que los coeficientes de generación de tráfico y demanda de estacionamientos —Hu y Pu— «son muy inferiores a los que se exigió a T. en el acto de aprobación inicial» no puede fundamentar la existencia en la actuación de la Administración, que aprobó definitivamente el Plan Especial, de arbitrariedad con desviación de poder, que exige, sino una demostración fehaciente, por lo menos, unos indicios racionales vehementes, de que la Administración demandada ha utilizado potestades administrativas para fines distintos de los previstos por el Ordenamiento Jurídico, lo que aquí no ha sido acreditado. Por otro lado, los coeficientes vienen fijados en el mencionado Estudio y el hecho de que en el Considerando 11º de la Resolución impugnada se exprese que los problemas de tráfico constituyen «un tema de competencia municipal, sobre el cual el Ayuntamiento ya se ha pronunciado en los distintos informes que constan en el expediente» no quiere decir si no que, en defi-

nitiva, dicho Ente Local constató en su momento, concretamente en el acto de la aprobación provisional que se habían cumplido las prescripciones impuestas en dicha materia en la aprobación inicial en relación con el informe del Servicio de Tráfico y Transportes, de 15 de septiembre de 1992.

**DECIMO.** – Es claro que en el Estudio económico-financiero del Plan Especial que nos ocupa se cumple con la prescripción que para los Planes parciales incluye el art. 55.1 del Reglamento de Planeamiento, esto es, que «la evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización» que, como mínimo habrán de referirse a las recogidas en el punto 2, deberá expresar su coste aproximado, sin que quepa exigir que se incorpore un presupuesto de ejecución material de las obras. Por otra parte, tratándose de un Plan de iniciativa pública, presentado y promovido por el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, no es aplicable la exigencia de que conste la determinación de los «medios económicos de toda índole con que cuente el promotor o promotores de la urbanización...», impuesta en el apartado d) del artículo 46 del citado Reglamento para los Planes parciales que se refieran a urbanizaciones de iniciativa particular; y en todo caso, del Convenio suscrito entre la D.G.A. y «G.» y actuaciones administrativas posteriores se trasluce la solvencia económica de la coadyuvante para afrontar las inversiones privadas de la primera etapa, que comprende la ejecución de las Manzanas Norte y Central del Plan Especial, siempre que con el control del I.S.V.A., teniendo en cuenta además, que por la Resolución del Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la D.G.A., de 26 de mayo de 1992, obrante en el expediente de la Dirección General de Ordenación Territorial y Urbanismo, nº de Registro General 22.666 de 1993, con la Referencia COTA-171/93, (folios 34 al 39) se aprobó el calendario de ejecución e inversión presentado por «G.».

**UNDECIMO.** – Se achaca al Plan Especial, cuya aprobación definitiva se impugna, el que «no contiene los coeficientes de ponderación que relacionan los distintos usos con el uso y tipología característicos»; mas ello está en relación con el aprovechamiento tipo para que pueda éste expresarse por referencia al uso y tipología edificatoria característicos (art. 96.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992), y es claro que tal aprovechamiento debe definirse para cada área de reparto; que no es función de los Planes Especiales tal definición (art. 95), sino de los Planes Generales y que, en concreto, el del Municipio de Zaragoza no ha sido adaptado a la Ley del Suelo vigente en el plazo señalado en la Disposición Transitoria séptima de la misma; estando fijado por otro lado, los aprovechamientos en la página 27 del Plan Especial, bajo el epígrafe V: Reordenación prevista.

**DUODECIMO.** – Por último, partiendo de que el P.G.O.M. de 1986, conforme a la Observación 2.2. al acto de aprobación definitiva, hubo de excluir de los Sistemas Generales, y calificar de Sistema Local de Equipamiento y Servicios los terrenos comprendidos en el ámbito del Plan Especial aquí impugnado, al tratarse de terrenos de titularidad privada, como pertenecientes entonces a la Junta de Compensación de la Zona Residencia «R F de A.», lo cierto es que no existe

conversión real ni subrepticia en Sistemas Generales, por el hecho de que el Centro Comercial Integrado previsto puede constituir un polo de atracción de ciudadanos no residentes en la zona, lo que por otra parte, contribuirá sin duda a su revitalización, tal como se pretende por los residentes allí. Por otro lado, la nueva estructura parcelaria consiguiente a la reordenación de usos, con separación en parcelas distintas, de los públicos y privados, se llevó a cabo mediante Acta notarial de 10 de septiembre de 1993, ratificada y ampliada por otra de 8 de febrero de 1994, por las que se protocolizó el acuerdo de Innecesariedad de Reparcelación en el Proyecto del Plan Especial que nos ocupa, con subrogación real de las nuevas fincas, una vez recaída la aprobación definitiva, practicándose las oportunas inscripciones registrales el 23 de marzo de 1994, siendo propietario de las seis parcelas edificables para distintos usos el I.S.V.A. y de las séptima, destinada a viales rodados y peatonales, de uso y dominio público, el Ayuntamiento de Zaragoza. Tal declaración de innecesariedad de reparcelación encuentra apoyo en el art. 73.d) del Reglamento de Gestión Urbanística, al tratarse de la ejecución de un Plan que afecta a superficie anteriormente reparcelada, ya que el Proyecto de Reparcelación de la mencionada Junta de Compensación fue aprobado definitivamente, el 3 de junio de 1977, por el Instituto Nacional de Urbanización del desaparecido Ministerio de la Vivienda; por lo que, extinguida dicha Junta, que vendió por escritura pública otorgada el 24 de marzo de 1987, las parcelas edificables del Area 12 al I.S.V.A., y al encontrarse, en el momento de promoverse el Plan Especial de desarrollo de dicha Area del Plan Parcial de las Areas 9,11,12 y 13 con todos los procesos urbanísticos ejecutados, esto es, los de gestión, urbanización y cesión de suelos, no cabe exigir, como pretende la actora, la modificación del Proyecto de Compensación, afectante al Area 12, previamente a la inscripción en el Registro de la Propiedad de la nueva estructura parcelaria con la subrogación real de las fincas.

**DECIMOTERCERO.** – No existen méritos especiales para hacer expresa imposición de las costas.

En atención a todo lo expuesto,

## FALLAMOS

**PRIMERO.** – RECHAZAMOS LA INADMISIBILIDAD del presente recurso contencioso-administrativo número 804 de 1993, deducido por «C. D. U., S.A.» contra el Acuerdo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, de 17 de mayo de 1993, por el que se aprobó definitivamente el Plan Especial de Desarrollo del Area 12 de «A-P. d. S.» de Zaragoza.

**SEGUNDO.** – DESESTIMAMOS el recurso, con la confirmación de dicho acto administrativo.

**TERCERO.** – No hacemos expresa declaración sobre costas.

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