
EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA
Recurso nº 378/1994. Sentencia nº 329 (8-5-1997)
Expediente: 3.057.451/1993

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN PARCIAL. Suelo Urbanizable programado. Sector 56.2.

Aprovechamiento medio: criterios de cálculo (promedios; ponderación; compensación; homogeneización; sistemas generales).

Ambito territorial del Sector.

Sistema general viario: ejecución e instrumentos previos.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Jaime Servera Garcías.

Magistrados

D. Eugenio A. Esteras Iguacel

D. Fernando García Mata. *(Ponente)*

En Zaragoza, a ocho de mayo de mil novecientos noventa y siete.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 28 de enero de 1993 por el que se aprueba definitivamente el Plan Parcial del Sector 56.2 del suelo urbanizable programado del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza y el acuerdo del mismo órgano de 20 de enero de 1994, por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra el anterior.

Procedimiento:Ordinario.

Cuantía:Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. — La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 7 de abril de 1994, interpuso recurso contencioso administrativo contra las resoluciones citadas en el encabezamiento de esta resolución.

SEGUNDO. — Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar el recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el suplico de que se dictara sentencia por la que, con estimación del recurso se anulen los acuerdos recurridos y se reconozca el derecho del recurrente a que en el nuevo Plan Parcial que se aprueba en desarrollo del citado Sector 56-2 del SUP reconozca a los titulares de los terrenos incluidos en su ámbito un aprovechamiento medio superior al incorrectamente calculado por el PGOU, equivalente al 0,1496 o, cuanto menos, al 0,094; impida el diseño a través del mismo de sistemas generales via-

rios e infraestructuras sin que, previamente, se haya determinado detalladamente los mismos a través del PGOU o del correspondiente Plan Especial; su ámbito territorial de actuación sea coincidente con el establecido en el PGOU como ámbito del sector; y no compensen en el mismo propietarios de terrenos destinados a sistemas generales, mientras los mismos no sean adscritos a este concreto sector por el PGOU, ni compensen propietarios de porcentajes de aprovechamiento municipal obtenidos por permutas sin antes, al menos, dar la posibilidad a los propietarios de terrenos incluidos en el Sector 56-2 de adquirir ese aprovechamiento de cesión obligatoria al Ayuntamiento por su valor urbanístico, con costas.

TERCERO. – La Administración demandada en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, que se dictara sentencia por la que se desestimase el recurso interpuesto, solicitando la parte codemandada se declarase la inadmisibilidad de la pretensión de reconocimiento de un aprovechamiento medio superior al calculado en el Plan General y de que no se compensen en el sector propietarios de terrenos destinados a sistemas generales ni de aprovechamientos municipales obtenidos por permutas, y se desestimen las restantes contenidas en la suplica de dicha demanda.

CUARTO. – Recibido el juicio a prueba y practicada la propuesta por las partes con el resultado que es de ver en autos, y tras evacuarse por las partes el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado, 16 de octubre de 1996, acordándose para mejor proveer la práctica de prueba documental practicada en la forma que es de ver en autos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Se impugnan en el presente proceso por la parte actora el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 28 de enero de 1993 por el que se aprueba definitivamente el Plan Parcial del Sector 56.2 del suelo urbanizable programado del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza y el acuerdo del mismo órgano de 20 de enero de 1994, por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra el anterior.

SEGUNDO. – En primer lugar y antes de entrar a examinar el fondo del asunto resulta preciso entrar a conocer sobre la alegada inadmisibilidad parcial de las pretensiones incorporadas en el escrito de demanda de reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas y falta de legitimación ad causam derivada de la existencia de abuso de derecho.

Por lo que hace referencia a la solicitada inadmisibilidad de las pretensiones de reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas la misma debe ser rechazada ya que la misma deriva de la anulación del Plan específicamente impugnado y en cuanto a la falta de legitimación ad causam por abuso de derecho debe ser igualmente rechazada y a que no es posible deducir de lo actuado que —como exigen las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1980

y 2 de noviembre de 1989, entre otras, para que pueda apreciarse tal abuso de derecho— la actora haya ejercitado tal acción buscando exclusivamente el daño de un tercero y no el beneficio propio o de la colectividad, no pudiendo llegarse a tal conclusión por el mero hecho de que concurren en el recurrente las circunstancias que ampliamente exteriorizan las partes codemandadas o por el hecho de que en anteriores ocasiones haya procedido, por si o a través de Sociedades a él vinculadas, a la impugnación de acuerdos municipales aprobatorios de otros Planes o instrumentos urbanísticos.

TERCERO. — Entrando en el fondo de la cuestión planteada, en primer lugar la parte recurrente, tras poner de manifiesto que La Ley del Suelo de 1976 permitía a los propietarios de terrenos incluidos en sectores de SUP incorporar a su patrimonio (una vez cumplidos los deberes de urbanización, cesión y equidistribución), no el aprovechamiento que el Plan General y el correspondiente Plan Parcial atribuyeran al sector, sino el aprovechamiento medio resultante de promediar el aprovechamiento reconocido a todos los sectores de suelo urbanizable programado incluidos por el PGOU en cada cuatrienio en los que se dividiera el Programa de Actuación, de forma que los sectores que, como el 56-2, tenían un aprovechamiento superior al medio del PGOU, venían obligados a ceder a la Administración actuante (además del 10% del aprovechamiento apropiable por ellos), todo el exceso de aprovechamiento que el reconocido al sector tuviera respecto del aprovechamiento medio del cuatrienio, y de señalar que en el caso enjuiciado, si bien el aprovechamiento del sector 56-2 es de 0,0899 M, los propietarios de terrenos incluidos en el mismo no tienen derecho al citado aprovechamiento, sino tan sólo al aprovechamiento medio del SUP del primer cuatrienio del PGOU fijado en 0,0634 M, afirma que el referido aprovechamiento medio es inferior al que realmente resultaría de haberse aplicado correctamente por el PGOU las normas que para su determinación contenía el TR de la Ley del Suelo de 1976, ejercitando, según pone de manifiesto expresamente, con ocasión de impugnar la aprobación definitiva del plan parcial del sector 56-2, un recurso indirecto contra el citado PGOU y solicitando la anulación del acuerdo de aprobación definitiva recurrido para que se sustituya por otro que reconozca al Sector 56-2 del SUP un mayor aprovechamiento medio que el señalado como de aplicación, por estimar que, además de no estar claro el criterio de ponderación de los 9 niveles de uso residencial aplicado para calcular el aprovechamiento medio, se incurre en el cálculo del citado aprovechamiento medio por el PGOU en las siguientes infracciones de la Ley del Suelo: 1º) el cálculo del aprovechamiento medio se ha efectuado tan sólo teniendo en cuenta los usos residenciales y sus intensidades pero sin incluir los usos diferentes conforme al art. 12.2.2 b) Ley del Suelo, que exige computar todas las intensidades y usos globales señalados a todos los terrenos calificados como SUP no destinados a viales, parques y jardines públicos y demás servicios y dotaciones de interés general, por lo que en ningún caso refiere tan solo el uso residencial; 2º) en el cálculo del aprovechamiento medio del primer cuatrienio sólo se ha incluido los sectores del SUP calificados así ex novo por el Plan de 1986, no otros sectores de SUP cuya califica-

ción en este Plan se mantuvo conforme preveía el anterior PGOU, tales como los designados como áreas de referencia números 43, 45, 52, 59, 62, 65 y 72 que nada autorizaba a su no inclusión en el cálculo del aprovechamiento medio del cuatrienio y que además eran de una intensidad edificatoria residencial muy importante; y 3º) el PGOU para llegar a su aprovechamiento medio de 0,0634, parte de unos sistemas generales a compensar con cargo a los sectores de SUP que computa en su cálculo de una superficie total de 728.779 m² no de una forma inductiva, sumando la realidad de la superficie de los sistemas generales adscritos a cada sector, sino puramente deductiva, multiplicando la superficie de cada sector por 0,0634 m².

El anterior planteamiento que no es sino reproducción de formulado en el recurso 411 del año 1994, tras reconocer la posibilidad de impugnación indirecta del PGOU con motivo de la impugnación directa del Plan Parcial aquí recurrido y poner de manifiesto que en la alegada falta de claridad de los criterios de ponderación de los distintos grados de uso residencial contemplados por el PGOU para calcular el aprovechamiento medio del primer cuatrienio —tema al que dan respuesta las partes demandadas en el proceso— no se funda pretensión alguna, ha de merecer igual solución desestimatoria con los mismos razonamientos que a continuación se reproducen.

Así, por lo que hace referencia a la alegación de que el cálculo del aprovechamiento medio se ha efectuado tan sólo teniendo en cuenta los usos residenciales y sus intensidades, pero sin incluir los usos diferentes conforme al art. 1 2.2.2.b) Ley del Suelo, resulta preciso comenzar reconociendo que ciertamente la homogeneización de usos se lleva a cabo en el Plan general en función de los usos dominantes residenciales —circunstancia que, como pone de manifiesto la Administración demandada, responde al hecho de que los usos complementarios, comerciales o terciarios, se venden muy posteriormente cuando la población residente ya está sentada lo que sucede a veces en plazos imposibles de prever—, pero que ello no constituye una vulneración del ordenamiento jurídico ya que el artículo 30.b) del RPU dispone que se fijará el «aprovechamiento medio de la superficie total y la de cada uno de los sectores si fueran varios, del suelo necesario en cada cuatrienio en función de intensidades y usos globales ... homogeneizando dichos usos ...», de forma que la referencia del artículo 31.1,1 a cada uso debe entenderse hecha a cada uso global y que cuando se habla de usos globales se está refiriendo a usos dominantes de la zona correspondiente. Así el aprovechamiento de cada zona será el resultado de multiplicar su superficie por la edificabilidad correspondiente y por el coeficiente de homogeneización obtenido que es lo que hace la Administración demandada, por lo que no cabe estimar cometida la infracción invocada por la parte recurrente.

En cuanto al segundo motivo de impugnación se señala por la parte recurrente que en el cálculo del aprovechamiento medio del primer cuatrienio sólo se ha incluido los sectores del SUP calificados así ex novo por el Plan de 1986, no otros sectores de SUP cuya calificación en este Plan se mantuvo conforme preveía el anterior PGOU, tales como los designados como áreas de referencia números 43, 45, 52, 59, 62, 65 y 72, que nada autorizaba a su no inclusión en

el cálculo del aprovechamiento medio del cuatrienio y que además eran de una intensidad edificatoria residencial muy importante.

Sin embargo, dicha alegación no tiene en cuenta en primer lugar que, como señala la Administración demandada, cuando se aprueba la ley de 1976 la misma opera sobre planes redactados con la Ley de 1956 en la que existía el suelo urbano y el suelo de reserva urbana y que los planes parciales no eran figuras específicas de este último, no existía el aprovechamiento medio, ni la obligación de compensar sistemas generales, ni la limitación de densidad residencial a 75 viviendas por hectárea, y en segundo lugar que los planes parciales aprobados definitivamente e iniciada su ejecución con anterioridad a la ley de 1975, debían ejecutarse conforme a la Ley antigua, y que los aprobados definitivamente e iniciada su ejecución con anterioridad a la revisión del Plan General de 1986, respecto a los que se produjo su adaptación a la ley del suelo reformada, no estaban vinculados a un aprovechamiento medio cuatrienal que solo podía determinarse mediante la Adaptación del planeamiento general —así se desprende de la disposición transitoria tercera del TR de la LS de 1976 que dispone que «los Planes Parciales que estuvieran en curso de ejecución a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo continuarán ejecutándose con arreglo a los preceptos de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956» y de la disposición transitoria segunda que señala que «en tanto no se lleve a cabo la adaptación prevista en la disposición anterior, se tendrán en cuenta las siguientes reglas: 1. Los Planes Parciales aprobados definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley número 19/1975, que no estuvieran en curso de ejecución con arreglo a la disposición transitoria siguiente y los que se aprueben definitivamente con posterioridad, se ejecutarán con arreglo a los preceptos de la presente Ley. A los efectos prevenidos en el artículo 84, se entenderá por aprovechamiento medio el que resulte del Plan Parcial dentro de su propio ámbito. 2. Los Planes que se aprueben inicialmente con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana se ajustarán a lo dispuesto en el artículo 13 y desarrollarán las determinaciones que para las distintas calificaciones de suelo establezcan los respectivos Planes Generales de ordenación urbana»—.

Pues bien, dado que los sectores enumerados por la parte recurrente contaban con Planes parciales aprobados inicial o definitivamente y en curso de ejecución a la entrada en vigor de la Ley de 1975 o, en todo caso con anterioridad a la aprobación del Plan General de 1986 —así se desprende de la documental practicada a instancia de la parte recurrente con relación a los limitados sectores de los antes relacionados a la que la misma se refiere— ha de concluirse afirmando que los mismos no entran en el cálculo del referido aprovechamiento medio.

Por último, señala la parte recurrente que el PGOU para llegar a su aprovechamiento medio de 0,0634, parte de unos sistemas generales a compensar con cargo a los sectores de SUP que computa en su cálculo de una superficie total de 728.779 m² no de una forma inductiva, sumando la realidad de la superficie de los sistemas generales adscritos a cada sector, sino puramente deductiva, multiplicando la superficie de cada sector por 0,0634 m².

Frente a dicha alegación debe comenzarse poniendo de manifiesto que como pone de manifiesto la parte demandada y ya ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, nada obliga en la Ley —véanse los arts. 84 LS y 30 y ss RPU y en su desarrollo el art. 7.1.3 de las Normas del Plan cuando determina los criterios y el procedimiento para llevar a cabo la adscripción de los sistemas generales a los distintos sectores del planeamiento— a que los suelos de sistemas generales que se obtienen mediante aprovechamiento medio estén previamente asignados por el Plan a cada sector determinado, al contrario admitir la tesis de la parte recurrente determinaría la existencia de una rigidez en la gestión del planeamiento que conllevaría a su inviabilidad.

Por otra parte, y como acertadamente pone de manifiesto la parte demandada, en cuanto a la cuestión de la determinación inductiva o deductiva de los sistemas generales asignados por el Plan para su ejecución al suelo urbanizable programado (art. 5.1.3.4 de las normas) ha de afirmarse que corresponde al planeamiento determinar que cuánta se asigna al suelo urbanizable programado y dentro del mismo a uno u otro cuatrienio. Por ello, esta asignación responderá a una decisión de oportunidad integrada en el marco del Plan General, que corresponde efectuar al Ayuntamiento, de forma que la superficie de Sistemas Generales a cargar no sea superior a la que el suelo urbanizable del cuatrienio sea susceptible de soportar, ni inferior a la que el Ayuntamiento necesita obtener gratuitamente a través de la gestión urbanística para hacer posibles sus propias inversiones y obligaciones. A esta decisión cabe llegar a partir de un proceso deductivo, que no supone vulneración de la normativa vigente —art. 31.5 y 6 del Reglamento de Planeamiento—, y que no se acredita en el caso enjuiciado no conforme a derecho, debiendo tenerse en cuenta que si un Sistema General asignado al aprovechamiento medio no debería haber sido incluido ello no significa que el aprovechamiento medio, al reducirse la superficie deba ser incrementado y con ello los derechos de los propietarios del SUP.

CUARTO. – A continuación refiere la parte recurrente otras violaciones diversas, que serán objeto de estudio a continuación, señalando que con el Plan impugnado: a) se ha violado el ámbito territorial del Sector definido por el PGOU; b) se ha ordenado un sistema general viario en el ámbito territorial del PGOU sin que previamente se haya fijado por el PGOU o por un Plan Especial; y c) se han cargado al Sector 56-2 sistemas generales sin que previamente los haya determinado el Plan general y violando las normas sobre permutas del Patrimonio Municipal del Suelo.

La alegada violación del ámbito territorial del Sector definido por el PGOU fundada en la afirmación de que mientras la delimitación del Sector 56-2 del SUP por el PGOU tenía una superficie de 298.752 metros cuadrados, el Plan parcial comprende una superficie de 316.374 metros cuadrados, como consecuencia de la inclusión en su ámbito territorial de terrenos que el Plan General calificaba de Sistema general Viario (Planos de Ordenación H-14 y I-14) debe ser rechazada, ya que dicha mayor superficie responde a la inclusión de calzadas colectoras proyectadas en el sistema general viario confrontante con el sector y tal inclusión

viene expresamente autorizada por el art 7.2.2.b) de las Normas Urbanísticas, al señalar que «tendrán el régimen y consideración de vías locales las calzadas colectoras que se establezcan en las vías arteriales incluidas en el Sistema General, cuando las mismas tengan funciones de acceso e implantación de servicios urbanísticos al servicio de los suelos contiguos. Cuando se dé esta circunstancia en suelos Urbanizables Programados, el suelo destinado a la vía colectora formará parte de la superficie neta del sector a efectos del calculo de la edificabilidad».

A continuación señala el recurrente que se ha ordenado un sistema general viario por el Plan Parcial, cuando en el PGOU no existe su definición geométrica pormenorizada, sin que este Sistema general se haya desarrollado por un Plan Especial.

El tema general suscitado con dicha alegación por dicha parte ha sido planteada en anteriores recursos por Sociedades de la que es socio la parte recurrente y ha sido ya resuelto por este Tribunal en diversos pronunciamientos. Así, en la sentencia 280/1993, de 26 de junio se puso de manifiesto que «si bien por regla general la ejecución de los sistemas generales requiere la previa aprobación de un Plan Especial o de un Plan parcial —el artículo 31.4 del Reglamento de Gestión Urbanística dispone que «la ejecución de los sistemas generales integrantes de la estructura general y orgánica del territorio se llevará a cabo, bien directamente, mediante la aprobación de Planes especiales, bien mediante su inclusión en los sectores correspondientes para su desarrollo por planes parciales»— ello será así cuando la falta de determinaciones en el Plan general precise de tales instrumentos de planeamiento contengan las necesarias para el desarrollo del Plan a que están subordinados, más cuando el Plan contiene las precisiones necesarias para su ejecución habrá de convenir que la previa aprobación de un plan especial resulta superflua. De ahí que el artículo 7.1.1 de las Normas Urbanísticas del PG.M.O.-1 986 establezca que «el desarrollo de la ordenación de estos suelos —las que constituyen los Sistemas generales— se hará mediante Planes Especiales, salvo cuando se trate de suelos completamente urbanizados que se construyan mediante un proyecto unitario, o de suelos incluidos en sectores de Suelo Urbanizable Programado que se ordenan con los sectores correspondientes, o de la vía urbana con alineaciones definidas por el Plan», señalándose en la sentencia 32/1997 de 18 de enero que la definición y ordenación de los sistemas generales compete en la Ley de 1976 en exclusiva al Pían general y no a sus instrumentos de desarrollo, como se desprende de lo dispuesto en el art. 12 y 13 T.R.L.S. y 45 a 56 R.PU., en los que se indica cual haya de ser el contenido de los Planes Generales en relación con los sistemas de la estructura general de la ordenación urbanísticas del territorio y el de los Planes Parciales, si bien el legislador admite que los sistemas generales se desarrollen mediante planes parciales, según resulta del art. 25.2 RPU.

Pues bien, de lo expuesto se desprende la posibilidad de que a través del contenido del PGOU, que la parte recurrente no ha acreditado carezca de la precisión suficiente como para permitir su subdesarrollo a través de instrumentos de planeamiento subordinados, y el Plan Parcial se lleve a cabo la ordenación de

estos sistemas generales, sin que el hecho de que no se haya llevado a cabo a través de un plan especial constituya vulneración del ordenamiento jurídico.

Por último, se señala que el Plan parcial imputa como sistemas generales a obtener con cargo al exceso del aprovechamiento los que el promotor propone y reconoce como propietarios con derecho a aprovechamiento a quienes suscribieron con el Ayuntamiento determinadas permutas de su derecho al 10% del aprovechamiento de cesión obligatoria del sector por suelo de sistemas generales y otros bienes inmuebles y derechos adquiridos por esos particulares. Con ello, plantea la recurrente dos temas diversos, el primero de los cuales ha sido ya objeto de consideración en el fundamento de derecho precedente de esta resolución, a lo que debe añadirse que las propias Normas urbanísticas del Plan prevén la posibilidad que la parte recurrente rechaza al señalar que «la asignación de suelos concretos de sistemas generales situados exteriores a los sectores del SUP a sectores concretos para su obtención por este procedimiento podrá hacerse, a la formulación de los Planes Parciales, por los particulares que los hayan redactado o por el Ayuntamiento en todo caso»-7.1 .3.c)—, señalándose a continuación los criterios de adscripción, y el segundo tema, relativo a la procedencia de las permutas, es reproducción del planteado por el propio recurrente y resuelto por sentencia 41/1 992, de 29 de junio que declaró inadmisibile el recurso, por lo que a su contenido tenemos que remitirnos sin resultar procedente mayor comentario.

QUINTO. – Por todo lo expuesto resulta desestimable el recurso interpuesto sin que haya motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

FALLAMOS

PRIMERO. – Desestimamos la causa de inadmisibilidad parcial opuesta por la parte codemandada.

SEGUNDO. – Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 378 del año 1994, interpuesto por D. J. C. U. P, contra las resoluciones referidas en el encabezamiento de la presente resolución.

TERCERO. – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

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