

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Recursos n.os 905/1990 y 1022/1990.
Sentencia n.º 366 (3-4-1991)
Expediente: 3.038.073/1990

TEMA: PLANEAMIENTO.

PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR.

Tramitación: Defectos formales (Información Pública). Indefensión.

Reposición de actuaciones.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Julio Boned Sopena

D. Fernando García Mata

MAGISTRADOS

D. Juan Piqueras Gayó (*Ponente*)

D. Jaime Servera Garcías

En Zaragoza, a tres de abril de mil novecientos noventa y uno.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación el Acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza de 21 de diciembre de 1990 por el que se aprueba con carácter definitivo el Plan Especial de Reforma Interior para los solares sitos en ... de la ciudad de Zaragoza, y las resoluciones de 29 de marzo y 27 de abril de 1990, por las que se desestiman los recursos de reposición interpuestos por los recurrentes contra el referido acuerdo.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

Ponente: Ilmo. Sr. Magistrado D. Juan Piqueras Gayó.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – La parte actora en el recurso contencioso administrativo número 905 del año 1990 y la parte actora en el recurso 1022 del año 1990, por escritos de fechas 14 de junio y 5 de julio de 1990, interpusieron sendos recursos contencioso-administrativos contra los acuerdos citados en el encabezamiento de esta resolución.

SEGUNDO. – Previa la admisión a trámite de los recursos, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, se dedujeron las correspondientes demandas, en las que tras relacionar los recurrentes los hechos y fundamentos de derecho que estimaban aplicables concluían con el suplico de que se dictara sentencia por la que, con estimación de los recursos, se anulasen y dejasen sin efecto los acuerdos recurridos, solicitándose por la parte actora en el recurso 905/1990 que subsidiariamente se proceda a abrir un nuevo periodo de información pública, en el que se aporten los documentos que realmente constituyen el contenido del plan especial y Estudios anexos, citándose personalmente a los recurrentes.

TERCERO. – La administración demandada y la parte codemandada, en sus escritos de contestación a la demanda, solicitaron, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimaron aplicables, que se dictara sentencia por la que se desestimases los recursos interpuestos.

CUARTO. – Por auto de fecha 17 de diciembre de 1990, se acordó recibir el juicio a prueba practicándose 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 señaló día y hora para la celebración de vista pública que tuvo lugar el día señalado, 20 de marzo de 1991.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Se impugna en el presente proceso por las partes actoras en los recursos acumulados, el Acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza de 21 de diciembre de 1990 por el que se aprueba con carácter definitivo el Plan Especial de Reforma Interior para los solares sitos en ... de la ciudad de Zaragoza, y las resoluciones de 29 de marzo y 27 de abril de

1990, por las que se desestiman los recursos de reposición interpuestos por los recurrentes contra el referido acuerdo, aduciéndose, por la representación de los actores en el recurso número 905 del año 1990, como fundamento de su pretensión anulatoria: 1) la existencia de defectos formales en la tramitación del procedimiento que conllevan la aparición de situaciones de indefensión; 2) la incompetencia manifiesta del órgano administrativo que procedió a dar carácter definitivo a la aprobación del Plan, y la inidoneidad del instrumento de planificación empleado, y 3) la existencia de desviación de poder; y por la parte actora en el recurso 1022 del año 1990, que el trámite de información pública adolece de defectos insubsanables y que se fueron introduciendo en el PERI a partir de la finalización del trámite de información pública modificaciones sustanciales, adoleciendo dicha figura de planeamiento de inconcreción en una cuestión tan trascendental como son los accesos al sector del Plan Especial.

SEGUNDO. – Denunciada por ambas partes la incorrección del Acuerdo de aprobación inicial, en cuanto que el mismo opta por la aprobación, aunque sometida a una serie de condicionamientos —lo cual supone según la parte actora en el recurso 905 del año 1990 una dejación de una potestad irrenunciable— es preciso señalar que nos encontramos en el presente caso ante un Proyecto de iniciativa particular, regulado en los artículos 52 y siguientes de la Ley del Suelo, en el cual la aprobación inicial no es un acto de mecánica aceptación de la propuesta, sino que ésta puede ser modificada —como señala el informe jurídico del servicio de planeamiento de 12 de diciembre de 1988— o rechazada, por lo que ha de estimarse adecuada la introducción de los condicionamientos o prescripciones, como los que incorpora la resolución de 29 de diciembre de 1988 que acuerda la aprobación inicial, y que determina la necesidad de presentar un texto refundido del Plan Especial con carácter previo al trámite de información pública, y que se presenta bajo la denominación de Proyecto de Plan Especial de Reforma Interior ... Zaragoza, «versión febrero 1989», que es el que se somete a información pública.

TERCERO. – Por lo que hace referencia a la falta de citación alegada por los recurrentes en el recurso número 905 del año 1990, es preciso señalar que según se desprende del artículo 54 de la Ley del Suelo, «los Planes y proyectos se elevarán al Ayuntamiento y serán tramitados conforme a lo previsto en la Sección 4ª, con citación personal para la información pública de los propietarios de los terrenos comprendidos en aquéllos», y en el presente caso es evidente que los recurrentes no tenían, al tiempo de iniciarse el expediente, ni tienen en la actualidad la condición de propietarios, ni de titulares de un derecho real —no es este el momento o procedimiento para discutir la viabilidad de sus alegados derechos reversionales— por lo que ha de negarse la infracción del citado precepto, debiendo tenerse en cuenta que la intervención de los mismos en el expediente, excluye toda posibilidad de aducir, dicha causa —falta de citación individual para el trámite de información pública—, como motivo de nulidad, si quiera relativa, al no haberse producido o acreditado que dicho hecho haya generado indefensión.

CUARTO. – Afirman ambas partes, como fundamento de su pretensión anulatoria, que en el trámite de información pública, no estuvo a disposición de los recurrentes la Revisión de Estudio de Tráfico y Accesos elaborado por el Ingeniero de Caminos D. J. M. V. S. P., la cual fue presentada al tiempo de finalizar el referido periodo de información pública, motivo de impugnación éste que obliga a precisar, en primer término, cuál es la importancia que tiene la fase de información pública, en el proceso de elaboración y aprobación de los Planes de Urbanismo, y en última instancia, la realidad y trascendencia en el caso enjuiciado del defecto aducido.

QUINTO. – Por lo que hace referencia a la primera cuestión, esto es, cuál es la importancia que tiene el trámite de información pública, debe señalarse que el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en múltiples ocasiones sobre dicho tema señalando entre otras, en sus sentencias de 11 de julio de 1986 (r. 5060) y 1 de diciembre de 1986 (r. 1987-415) que «la importancia del procedimiento es distinta según se trate de elaborar disposiciones generales o de dictar actos administrativos», y que «la exigencia de un determinado procedimiento para dictar Reglamentos es un requisito formal de especial rigor, de suerte que su infracción provoca la nulidad de pleno derecho, doctrina ésta aplicable al supuesto litigioso, dada la naturaleza normativa de los Planes», justificándose la importancia del requisito procedimental «porque los Reglamentos

—aquí los Planes— se integran en el Ordenamiento Jurídico, con virtualidad por tanto para determinar una conformación general de la convivencia mediante la pluralidad de sus aplicaciones», debiendo subrayarse a la hora de valorar la omisión del trámite la fundamental significación del planeamiento para la vida ciudadana, ya que «los Planes de Ordenación Urbana constituyen una decisión capital que condiciona el futuro desenvolvimiento de la comunidad» y de ahí la importancia de su participación en la elaboración de los Planes, máxime atendido el contenido del artículo 105.a) y 9.2 de la Constitución —en el mismo sentido, entre otras, la sentencia de 6 de febrero de 1990 (R. 944).

SEXTO. – En el caso enjuiciado, ha quedado acreditado que si bien se abrió un trámite de información pública —dicho trámite fue abierto, una vez aportado el texto refundido, publicándose en el BOP y en uno de los periódicos de mayor circulación de la provincia—, lo cierto es que en el desarrollo y práctica del referido trámite procedimental se incurrió en un

doble defecto: 1) la incorrecta indicación del plazo concedido en el anuncio publicado en el periódico «Heraldo de Aragón», ya que en el mismo se toma como referencia inicial para el cómputo, la publicación en el BOP y no su propia publicación que fue posterior a aquella; y 2) la no inclusión dentro de la documentación sometida a información pública del Estudio revisado de Tráfico y Accesos, cuya nueva redacción estaba prevista, como una de las condiciones introducidas en el acuerdo de aprobación inicial. Ciertamente, ha que convenirse con las partes codemandadas: a) que el propio acuerdo de aprobación inicial, en su punto cuarto, posibilitaba que el referido estudio del tráfico y ordenación viaria exterior, fuera cumplimentado después del trámite de información pública, siempre que fuera presentado con anterioridad a la aprobación provisional; b) que se sometió a información pública un Estudio de Tráfico, aunque evidentemente distinto de aquél, a cuya redacción hacía referencia el acuerdo de aprobación inicial; y c) que en el anexo al tantas veces citado acuerdo de aprobación inicial, se señalaban ya las directrices a las que había de sujetarse el nuevo Estudio de Tráfico. Sin embargo, dichas circunstancias no son suficientes para que pueda admitirse la exclusión del referido Estudio revisado del periodo de información pública, ya que su importancia dentro del conjunto del PERI; deriva no sólo de su objeto específico, sino que se pone de manifiesto a través de todo el expediente administrativo, tanto en las actuaciones previas a la aprobación inicial —entre otros, informe del Jefe del Servicio de Planeamiento de 29 de noviembre de 1988, informes del Servicio de Tráfico y Transportes de 11 de noviembre y 10 de diciembre de 1988, informe del jefe de Servicio de Planeamiento de 16 de diciembre de 1988, y anexo de 21 de diciembre de 1988—, como en los distintos informes posteriores a su presentación —así el informe del Servicio de Tráfico y Transportes de 12 de julio de 1989, y del Jefe del Servicio de Planeamiento de 14 de julio 1989— y en el hecho de que las únicas prescripciones añadidas en el acuerdo de aprobación provisional de 20 de julio de 1989, concretamente las incluidas en los apartados tercero, cuarto, quinto y sexto, hacen referencia al contenido del referido Estudio revisado —lo cual determina la presentación por parte del autor de la revisión del Estudio de Tráfico y Accesos, para cumplimentar las prescripciones quinta y sexta, del plano obrante al folio 309 del expediente administrativo— centrándose en dicho tema el informe no vinculante de la Comisión Provincial de Urbanismo de 15 de diciembre de 1989, y poniendo, en definitiva, todo ello de manifiesto que de dicho Estudio revisado, hacía referencia por su contenido, a un tema trascendente en la elaboración y aprobación del PERI, que debió ser sometido a información pública, de modo que al no hacerse así se incurrió en un defecto procedimental, que ha de motivar conforme se solicita y atendida la importancia del trámite omitido, la estimación de los recursos interpuestos con la consiguiente declaración de nulidad de lo actuado, debiendo reponerse el expediente al momento inmediatamente anterior al referido trámite de información pública, a fin de que por la Administración demandada se someta dentro del mismo el Estudio Revisado para que puedan formularse al mismo cuantas alegaciones se estimen oportunas, pudiendo tras su realización por sus trámites continuar el expediente hasta su resolución definitiva.

SEXTO. – No hay motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

FALLAMOS

PRIMERO. – Estimamos los recursos Contencioso-Administrativos acumulados números 905 y 1022 del año 1990, interpuestos respectivamente por DON A. D. B. Y DON V. A. M., APODERADOS MANCOMUNADOS DE D^a M^a P. Y DON C. ODRIOZOLA P., DOÑA M^a P. Y DOÑA M^a L. O. E. Y DOÑA M^a P. E. A. y por DON J. M. ALCOVER Y G.-T. contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza de 21 de diciembre de 1990 por el que se aprueba con carácter definitivo el Plan Especial de Reforma Interior para los solares sites en ... de la ciudad de Zaragoza, y las resoluciones de 29 de marzo y 27 de abril de 1990, por las que se desestiman los recursos de reposición interpuestos por los recurrentes contra el referido acuerdo, y en su virtud anulamos las referidas resoluciones por no ser conformes a derecho, declarando la nulidad de lo actuado a partir del trámite de información pública, debiendo reponerse el expediente al momento inmediatamente anterior al referido trámite, a fin de que por la Administración demandada se someta dentro del mismo tanto el texto refundido del PERI como el Estudio Revisado de Tráfico y Accesos, para que cuantas personas lo estimen oportuno, puedan formular frente a los mismos todas aquellas alegaciones que se estimen convenientes.

SEGUNDO. – 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.