
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 201/2011. Sentencia nº 417 (3-9-2014)

TEMA: PLANEAMIENTO

ESTUDIO DE DETALLE. CALLE ALBAREDA 16.

Actuación recurrida: Estudio de Detalle. Conforme a Derecho.

Licencias de actividad, obra y parcelación: desviación procesal.

Impugnación indirecta de las normas de planeamiento: no es posible en este caso.

Imposición de costas al actor. Temeridad.

Fallo: Desestimación. Favorable al Ayuntamiento.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Juan-Carlos Zapata Hajar (*Ponente*)

MAGISTRADOS

D. Jesús María Arias Juana

D. Juan José Carbonero Redondo

En Zaragoza a 3 de septiembre de 2014, habiendo visto los presentes autos la Sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, constituida por los Ilmos. Sres:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Partes del recurso:

Recurrente D. J. representado por la Procuradora D^a. M. y defendido por sí mismo en su condición de Letrado.

Demandado el Ayuntamiento de Zaragoza representado por la Procuradora D^a. S. y defendido por la Letrado D^a. R., codemandado el Gobierno de Aragón representado y defendido por Letrado de sus servicios jurídicos y la Administración del Estado representado y defendido por el Abogado del Estado D. J.

SEGUNDO.- Actuación recurrida:

Acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de 23 de diciembre de 2010 por que se aprueba con carácter definitivo estudio de detalle en el ámbito de la Calle Albareda 16, de Zaragoza redactado con el objeto de parcelar el citado suelo de sistemas de servicios instado por el delegado especial de Economía y Hacienda en Aragón-Zaragoza.

TERCERO.- Procedimiento:

Interposición del recurso el 3 de marzo de 2011.

Demanda el 28 de octubre de 2011.

Contestación a la demanda el 2 de diciembre de 2011, 3 de febrero y 16 de marzo de 2012.

Apertura del proceso a prueba el 20 de marzo de 2012, solicitándose documental y pericial admitida la documental en parte por Auto de 10 de julio de 2012.

Conclusiones de la parte actora el 22 de octubre de 2012.

Conclusiones de las demandadas el 5, 13 y 19 de noviembre de 2012.

Aportada por el Ayuntamiento de Zaragoza prueba fuera de plazo se dio traslado para alegaciones con el resultado que obra en autos.

Se señaló para votación y fallo el día 10 de julio de 2014 tras cual quedaron los autos conclusos y vistos para Sentencia.

CUARTO.- Cuantía: Indeterminada.

QUINTO.- Pretensiones de la parte recurrente:

Estimación de la demanda y Nulidad del Estudio de Detalle objeto del recurso (pretensión 12^a). Se plantean en el suplico de demanda, de la 1^a a la 9^a pretensiones que en realidad, son resumen de los motivos de impugnación (directa e indirecta) que

se desarrollan en el cuerpo del escrito. La pretensión décima solicita la nulidad de la licencia de actividad y de edificación del nuevo edificio de la Delegación de Hacienda. La pretensión undécima indica que los edificios infringen la normativa aplicable. La decimotercera dice que la licencia de parcelación es ilegal y la decimocuarta que los edificios, no pueden sobrepasar los 100 m² por plaza de aparcamiento.

La exposición fáctica de lo relevante para resolver el presente recurso.

Según reseña la Administración del Estado en su contestación la demanda, el Estado compró a la Diputación Provincial de Zaragoza en el año 1972 una parcela de 7.036 m² en la Calle Albareda, donde se constituyó en esa época la Delegación de Hacienda de Zaragoza. En el año 1986, el Estado adquiere por permuta también a la Diputación Provincial otra parcela de 2.817 m², colindante con la anterior. El Estado decide construir un nuevo edificio, en parte sobre la parcela anterior y en parte sobre la nueva. Presentado proyecto se concedieron las licencias municipales de actividad y obra el 6 de octubre de 2006. En el edificio antiguo se decidió ubicar las dependencias de la Agencia Estatal Tributaria y en el nuevo todas las dependencias no integradas en ella, (Intervención, Catastro, Patrimonio del Estado.). Comoquiera que el edificio nuevo se había situado en parte en la parcela antigua (2.008 m²) y en parte en la nueva (2.187 m²) para solicitar la segregación de la parcela se solicitó al Ayuntamiento licencia de parcelación o declaración municipal de innecesariedad, para inscribir el resultado en el Registro de la Propiedad. La petición del Delegado Especial de Hacienda fue informada por el Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación del Ayuntamiento que indicaba que de conformidad a lo dispuesto en el art. 8.2.18 del Texto Refundido del PGOU de Zaragoza de 6 de junio de 2008, el Ayuntamiento podía autorizar la división de parcelas de equipamiento (como era el caso) en porciones no inferiores a 500 m² y para ello es necesario formular un estudio de detalle en el que se acredite la necesidad de la división para posibilitar la ejecución de los equipamientos establecidos por el planeamiento, así como el cumplimiento de la normativa sectorial y urbanística de las parcelas resultantes. Se procedió a requerir para presentación de ese Estudio de Detalle, pues con la documentación presentada no era bastante. En él se procedió a la distribución de los volúmenes de edificabilidad entre las dos parcelas a segregar y tras periodo de alegaciones, en las que constan las del actor se procedió a su aprobación.

Resumen de los motivos de impugnación del acto recurrido.

1) El demandante en la demanda comienza realizando una impugnación indirecta de las anteriores versiones de los Planes Generales de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986, Plan General de 2001, Texto Refundido de 2003, Plan Especial de Reforma Interior AI U-3-1 del entorno de Pignatelli, Plan Especial del área de referencia nº 3 y Texto Refundido del PGOU de 2008.

2) También entiende que existen vicios en la construcción del edificio y que la licencia es contraria a las normas urbanística que relata. Que la rampa del edificio no tiene el ancho mínimo establecido. Que no hay acceso en los garajes de un edificio a otro. Que no hay conexión entre uno y otro garaje, el correspondiente al edificio antiguo y el nuevo. Señala además que el espacio libre, abierto y ajardinado previo al acceso peatonal no cumple con los requisitos establecidos en el art. 33 de la Ordenanza contra incendios. El suelo no tiene capacidad portante, no resistencia al punzamiento, no está libre de mobiliario. La fachada no cumple art. 34 de la Ordenanza ya dicha por la existencia de " brise soleil" y otros que se detallan.

3) En lo que hace referencia al Estudio de Detalle, dice que no acredita fuese necesaria la división de las parcelas para la ejecución de los equipamientos como exige el art. 8.2.1 del Texto Refundido de 2007. Dice que no se puede acreditar esa justificación al no existir servidumbre entre las dos parcelas para usar el garaje, que el garaje no puede tener tantas plazas al tratarse de dos edificios conexos, e incumplimiento de las normas contra incendios.

SEXTO.- Pretensiones de la Administración demandada y codemandadas en el proceso.

1) Inadmisión parcial. Desviación procesal. No puede constituir el objeto del recurso, la licencia de actividad o de obras o de parcelación. Además incorpora alegaciones no sostenidas en vía administrativa.

3) Inadmisión contra las impugnaciones indirectas de los Planes de 1986 y 2001 y Texto Refundido de 2008, pues ya han sido recurridos en otros procesos y no tienen relación con lo que aquí se discute.

4) Desestimación de la demanda y confirmación de la disposición objeto del recurso.

5) Imposición de costas al recurrente.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- La desviación procesal. La impugnación de las licencias de actividad, obra y parcelación.

Se han de admitir las causas de inadmisión por desviación procesal, que además no han merecido comentario, ni contestación por parte del recurrente, pues con evidencia se ha de indicar que no es posible al recurrir una disposición general anular otra que no se ha recurrido. Y es que con acierto señalan las partes demandadas de todas las pretensiones suscitadas en el suplico de la demanda, sólo es hacedera la relativo, a la disposición recurrida, el Estudio de Detalle. Estudio de Detalle que además no tiene dentro de su cometido, la regulación de los accesos de garajes, anchos mínimos, servidumbres, fachada, cumplimiento de normativa de incendios que se suscita en demanda y que antes se han expuesto, por lo tanto no es posible que se pueda anular una disposición urbanística por decisiones que no vienen asumidas en esa norma sino en otras, en este caso las licencias de obra y de actividad, Tanto las pretensiones de nulidad, como los motivos que de fondo suscitan de forma indebida al recurrir el Estudio de Detalle deben ser rechazados.

SEGUNDO.- La impugnación indirecta de los Planes Generales de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986, 2001 y Texto Refundido de 2003 y 2007, Plan Especial de Reforma Interior AI U-3-1 del entorno de Pignatelli y Plan Especial del área de referencia nº 3.

No es posible la impugnación indirecta de estas normas de planeamiento por los motivos que se suscitan, como ya ha dicho reiteradamente los Juzgados de Zaragoza, este Tribunal y el Tribunal Supremo. Ha de indicarse que sólo es posible la impugnación indirecta si el motivo de nulidad afecta al acto recurrido. Algo que aquí ni siquiera se menciona.

El Tribunal Supremo en Sentencia de 19 de abril de 2012 (STS 2721/2012) contesta al recurrente ante alegatos idénticos lo siguiente:

"Denuncia este motivo la "infracción por violación de lo dispuesto en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, modificado por la Ley 34/1994, en relación con el artículo 9.3 de la Constitución Española que consagra los principios de jerarquía y publicidad de las normas jurídicas" y se alega en extenso sobre la falta de publicación completa del contenido íntegro de las Normas urbanísticas de diferentes instrumentos de planeamiento de Zaragoza.

Pues bien, alegaciones similares a ésta han sido sostenidas de forma contumaz una y otra vez por la misma parte en los numerosos recursos que ha planteado ante esta Sala y a los que antes nos referíamos, habiendo sido desestimadas también una y otra vez. Bastaría, por tanto, con remitirnos a lo que hemos dicho en esa larga serie de sentencias para rechazar lo que aquí se expone una vez más por el recurrente.

Señalemos, de todos modos, que semejante impugnación de tantos instrumentos de planeamiento sólo puede entenderse formulada desde un punto de vista procesal como una impugnación indirecta, pero lo que no puede aceptarse lo que la parte recurrente realmente persigue, que es servirse de este cauce impugnatorio como un mecanismo de revisión general del planeamiento urbanístico de Zaragoza.

Ha de recordarse, en este sentido, que según jurisprudencia consolidada tan solo cabe articular la impugnación indirecta como vía para discutir la legalidad del único acto directamente impugnado y en conexión dialéctica con éste (y con su concreto contenido).

Así lo dice la STS de 10 de diciembre de 2002 (Rec. directo 1345/2000): "Al

impugnar un acto administrativo que hace aplicación de una norma reglamentaria cabe, ciertamente, impugnar también ésta, pero sólo en tanto en cuanto la ilegalidad de dicha norma sea causa, o una de las causas, en que se funda la imputación de la disconformidad a Derecho del acto recurrido. Así se desprende con claridad suficiente de lo que se dispone en los artículos 26 y 27 Ley de la Jurisdicción, siendo tal límite, además, consecuencia del dato normativo de que la impugnación directa de Reglamentos está sujeta a un plazo hábil para ello. Ha de haber, pues, una relación de causalidad entre las imputaciones de ilegalidad de la norma y de disconformidad a Derecho del acto de aplicación. Por tanto, en la llamada impugnación indirecta de Reglamentos no cabe formular en abstracto, sin esa conexión con el acto administrativo directamente impugnado, imputaciones de ilegalidad de la norma reglamentaria. Estas imputaciones de ilegalidad en abstracto, precisamente por respeto a aquel plazo, deben ser inadmitidas, desestimando, en consecuencia, la pretensión de declaración de nulidad de la norma”.

Y esto es justamente lo que ha pasado con la impugnación indirecta deducida por la parte actora, que pretende aprovechar este cauce impugnatorio para discutir las más variadas e inconexas cuestiones, sin razonar ni siquiera mínimamente cuáles repercuten sobre el concreto acto impugnado de forma directa y cuáles no (sin que sea, misión de la Sala indagar o conjeturar cuáles de las farragosas alegaciones de la parte actora se refieren o proyectan sobre el único acto directamente impugnado y cuándo no, partiendo de la base de que propia parte actora no lo hace).

Por añadidura, no menos consolidada es la jurisprudencia que ha puntualizado que la impugnación indirecta no puede utilizarse para denunciar infracciones meramente formales o procedimentales tales (como son las que en este motivo se denuncian), salvo excepciones que ha detallado la reciente sentencia de la Sección 5ª de esta Sala de 6 de julio de 2010 (Casación 4039/2006), que hace una cuidada recapitulación de la jurisprudencia sobre cuestión y concluye que cabe admitir una impugnación indirecta basada en razones procedimentales tales sólo “cuando se hubiese incurrido en una omisión clamorosa, total y absoluta del procedimiento establecido para su aprobación, en perjuicio del recurrente, y cuando hubiesen sido dictadas por órgano manifiestamente incompetente”, lo que tampoco es el caso.

Así pues, por las razones que se acaban de indicar, este motivo no puede ser acogido”.

TERCERO.- El Estudio de Detalle.

Como hemos visto solamente es posible aquí, controlar la conformidad a derecho del Estudio de Detalle recurrido. Y este Estudio de Detalle como ha venido expuesto anteriormente sólo tiene una finalidad, como con claridad se deduce del expediente adecuar la realidad registral a la realidad de los dos edificios construidos con anterioridad. Se pretendió por la Administración estatal la solicitud de una licencia de parcelación o innecesariedad de la misma y fueron los propios servicios jurídicos del Ayuntamiento los que requirieron para formalizar el Estudio de Detalle que viene regulado en el art. 8.2.18 del TR DEL PGOU de 2007. Recordemos que este precepto indica: *Artículo 8.2.18. Parcelación de equipamientos. El Ayuntamiento podrá autorizar la división de las parcelas de equipamiento en porciones de superficie no menor de 500 m2 ni de la parcela mínima que resulte aplicable en función del uso, de acuerdo con la normativa sectorial vigente o con la estimación que realice el Ayuntamiento. Para ello, se formulará un estudio de detalle en el que se acredite la necesidad de la división para posibilitar la ejecución de los equipamientos establecidos por el planeamiento, así como el cumplimiento de la normativa sectorial y urbanística en las parcelas resultantes.*

El recurrente solamente cuestiona que no está justificada la necesidad de la división para posibilitar la ejecución de los equipamientos. Y es evidente -como ya se ha reiterado- que siendo titularidad del Estado las dos parcelas, y habiéndose edificado parcialmente el nuevo edificio en parte de la parcela anterior, era necesario para adecuar el cumplimiento de los requerimientos urbanísticos a cada una y su posterior acceso al Registro de la Propiedad, que cada parcela obedeciese a un

edificio, precisamente para controlar que en cada una de las parcelas se cumple la normativa sectorial y urbanística como impone la norma. Esto como bien dice la Administración del Estado en su contestación puede efectuarse antes de la ejecución de los equipamientos o después de ello, como ocurre en este caso. Pero en cualquiera de los supuestos está justificado que así se realice, máxime cuando una norma sectorial, así lo autoriza, si se cumple con la división los requerimientos urbanísticos.

Cumplimiento que está sobradamente informado en el expediente (folios 45 y siguientes del expediente), como con acierto resume la Administración municipal y que no son en absoluto cuestionado por el actor en su demanda.

Procede por todo ello desestimar el recurso.

CUARTO.- De conformidad a lo dispuesto en el art. 139 de la LRJCA, aprecia la Sala temeridad en la interposición y mantenimiento del presente recurso. Vuelve a plantear el actor las mismas cuestiones reiteradamente resueltas por los Juzgados de lo Contencioso este Tribunal y el Tribunal Supremo. Y en las concretas cuestiones afectantes a este Estudio de Detalle, señala cuestiones no relativas al mismo, sino a las licencias, con clara desviación procesal.

FALLO

Desestimar el presente recurso N° 201/2011 interpuesto por la procuradora D^a M. en nombre y representación de D. J., y en consecuencia:

PRIMERO.- Declarar ser conforme a derecho la disposición recurrida.

SEGUNDO.- Hacer expresa imposición de las costas del presente recurso al actor.

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