

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
Recurso n.º 789/1989. Sentencia n.º 421 (11-4-1990)

---

**TEMA: PLANEAMIENTO.**

PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR.

Aprobación definitiva.

Legitimación: Accesos pública.

Cumple previsiones del Plan General: Avance de Ordenación del Área.

Estudio Económico-financiero.

Indemnizaciones: Contempladas en Proyecto de Compensación.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Julio Boned Sopena (*Ponente*)

**MAGISTRADOS**

D. Antonio Cano Mata

D. Juan Piqueras Gayó

En Zaragoza, a once de abril de mil novecientos noventa.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación los acuerdos de la Corporación demandada, de 16 de marzo y 16 de junio de 1989, sobre aprobación definitiva del Plan Especial de Reforma Interior del área de Intervención U-33-2.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

Ponente: Ilmo. Sr. Presidente D. Julio Boned Sopena.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** – De lo actuado y del expediente administrativo deriva que, previa la oportuna tramitación, el Ayuntamiento Pleno de Zaragoza, en 16 de marzo de 1989, dispuso: «PRIMERO. – Aprobar con carácter definitivo el Plan Especial de Reforma Interior del Área de Intervención U-32-2, instado por D. A. P. M en representación de E. A., S.A., y según proyecto refundido visado por el Colegio Oficial de Arquitectos de fecha 20 de enero de 1989. SEGUNDO. – El presente acuerdo será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia en los términos del artículo 70.2 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, previa presentación de aval por valor del seis por ciento del coste de la urbanización. Asimismo deberá ser notificado a los interesados y alegantes con indicación de los recursos que procedan y resultado de las alegaciones habidas. TERCERO. – Facultar a la Alcaldía-Presidencia para que adopte las resoluciones pertinentes en orden a la ejecución de presente acuerdo». Deducido recurso de Reposición por la parte actora, fue desestimado el 16 de junio del mismo año.

**SEGUNDO.** – Previa la interposición del recurso, publicación de su incoación y aportación del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda en súplica de que, con anulación de los actos impugnados, se adopten por el Ayuntamiento de Zaragoza las medidas precisas para el restablecimiento de la situación jurídica perturbada.

**TERCERO.** – La Administración demandada, en su contestación a la demanda, suplicó la desestimación del recurso.

**CUARTO.** – La codemandada, en igual trámite, solicitó la declaración de inadmisión parcial del recurso o, en su defecto, su total desestimación.

**QUINTO.** – Recibido el proceso a prueba, se practicó la documental y pericial propuestas por las partes, con el resultado que consta en autos.

**SEXTO.** – Finado el periodo probatorio, por proveído de 20 de marzo, se señaló para la vista el día 4 de abril, una vez concluida la discusión escrita; y tal vista tuvo lugar en la fecha señalada, en cuyo acto las partes insistieron en sus respectivas pretensiones.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.** – Se impugnan en este proceso los acuerdos del Ayuntamiento Pleno de Zaragoza, de 16 de marzo y 16 de junio de 1989. El contenido del primero de estos actos se ha transcrito en los antecedentes de hecho, en tanto que el dictado en Reposición decía así: «PRIMERO. – Desestimar el recurso de reposición interpuesto por D.<sup>a</sup> E. L. V., en expediente número 3.081.456/89, contra acuerdo plenario de fecha 16 de marzo de 1989 por el que se aprobada con carácter definitivo el Plan Especial de Reforma Interior del Área de Intervención U-32-2 habida cuenta que en la tramitación del expediente se ha observado el procedimiento legalmente previsto y en el contenido de lo solicitado no se aprecian nuevas razones de hecho ni de derecho que motiven una modificación del acuerdo objeto de recurso».

**SEGUNDO.** – En primer lugar tenemos que rechazar las causas de inadmisión deducidas. Quien acciona está legitimado para ello, dado el carácter público de la acción urbanística; las impugnaciones administrativa y judicial se han deducido en tiempo y forma, según resulta de unas y otras actuaciones. Finalmente, los nuevos temas que se traen al proceso son cuestiones que por su incidencia procedimental serán incluso revisables de oficio.

**TERCERO.** – En relación con la afirmación de que el Plan Especial de Reforma Interior impugnado modifica las previsiones del Plan General, la Sala tiene que rechazar tal motivo de oposición, haciendo suya la argumentación jurídica que hace el defensor de la Administración en su contestación a la demanda en donde se desarrolla una precisa síntesis de los diversos informes evacuados en vía administrativa que demuestran que el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza no contiene ninguna precisión respecto a la posibilidad de que se crea-sen unos locales bajo la acera del ensanche de la calle A. D., apareciendo, por primera vez, la posibilidad de creación de aquellos locales en el Avance redactado para subdividir la zona o Área de Intervención U-33, en las nuevas U-33-1 y U-33-2, cumpliéndose así la exigencia recogida en el P.G.O.U., de que había de redactarse un Avance de Planeamiento del Área para poder subdividirla. En mayo de 1988, se realiza por los Arquitectos Redactores del Plan Especial una comparecencia en la que aclaran diversas circunstancias del mismo, y emitido informe nuevamente por el Servicio de Planeamiento, se señala en él que la estructura portante de los locales comerciales bajo la C/ A. D. había de sufragarla el Ayuntamiento, si bien el Sr. Gerente de Urbanismo propuso modificar tal prescripción y sustituirla por la de que fuera el Promotor el que asumiera, como coste de urbanización, la construcción de la estructura de los locales situados bajo rasantes. El Ayuntamiento Pleno, en sesión de 16 de junio de 1988, aprobó inicialmente el Plan Especial, señalando que el propietario debería sufragar el coste de la estructura de los tan repetidos locales. En el periodo probatorio digo de información pública, por la representación de «E. A., S.A.», se formularon alegaciones en relación con diversos puntos del acuerdo de aprobación inicial, y entre éstas, la de que se reconsideraran los costes de urbanización que se le exigían por ser superiores a los legalmente exigibles, y en concreto venía a manifestar: «La estructura portante de los locales comerciales bajo la C/A. D., no es una obra de urbanización que entre dentro de los preceptos legales citados (artículo 88 y 122 de la Ley del Suelo y 59 del Reglamento de Gestión Urbanística) sino que responde única y exclusivamente al interés de la Corporación de disfrutar debajo de esa calle de unos locales que van a quedar de su única y exclusiva propiedad, por ello el coste de su urbanización deberá afrontarlo la Corporación Municipal ya que redundará en su único y exclusivo beneficio». El Ayuntamiento Pleno, tras ser emitidos diversos informes, resolvió el 17 de noviembre de 1988, aprobar con carácter provisional el Plan Especial, liberando al propietario, en lo relativo al punto de urbanización, de hacerse cargo del coste de la estructura de los locales, al quedar suprimidos éstos. La Comisión Provincial de Urbanismo, informó favorablemente «por ajustarse a la normativa del vigente P.G.O.U. de Zaragoza». Igualmente fue favorable el informe de la Confederación Hidrográfica del Ebro en el punto relativo a su competencia, con lo que con fecha 16 de marzo de 1989 el Ayuntamiento Pleno aprobó con carácter definitivo el Plan Especial.

**CUARTO.** – En consecuencia la norma 4.5.5 del P.G.O.U. de Zaragoza prevé en su apartado n.º 7, la posibilidad de agregar o dividir los ámbitos de desarrollo de Planes Especiales, exigiéndose únicamente para hacerlo, la previa o simultánea aprobación de un Avance de Ordenación de los ámbitos que se unen o se segregan, en el que se razone y justifique la propuesta y se establezcan las bases para la coordinación del Planeamiento de las Áreas implicadas. De acuerdo con esta previsión el Ayuntamiento de Zaragoza redactó el Avance de Ordenación, dejando prevista en el mismo la posibilidad de aprovechar unos locales bajo la C/ A. D., en el lugar en que dicha calles se ensancha y da frente a la nueva Plaza que es creada. Tal precisión apareció única y exclusivamente en el citado Avance de Ordenación sin que existiera ninguna previsión al respecto en el P.G.O.U. El artículo 28 del Texto Refundido de la Ley del Suelo expresa que los Avances se redactarán con la finalidad «de que sirvan de orientación», y su aprobación «sólo tendrá efectos administrativos internos preparatorios de la redacción de los Planes y Proyectos definitivos». En definitiva, su finalidad es puramente interna y preparatoria del Planeamiento, y a diferencia de los Planes no tienen carácter normativo, pudiendo el Ayuntamiento recoger el contenido del Avance, en todo o en parte, o bien modificarlo. Tal postura ha sido mantenida en reiteradas Sentencias del Tribunal Supremo, entre las que —siguiendo el informe que para contestar al recurso de reposición efectúo el Servicio de Planeamiento—

citaremos las de 20-10-75, 6-12-79 y de 8-7-77. No resultando por tanto ninguna vulneración legal la supresión de los locales a los que constantemente nos venimos refiriendo.

**QUINTO.** – En lo que afecta al estudio Económico-Financiero, la Sala entiende que las deficiencias que señala el dictamen pericial emitido no son suficientes para provocar una anulación parcial del procedimiento administrativo; puesto que sus carencias no impiden a dicho estudio alcanzar su objetivo y son proporcionales a la finalidad que urbanísticamente tiene encomendado. En efecto, el artículo 77.3 del Reglamento de Planeamiento exige que la documentación de los Planes Especiales tenga el grado de precisión adecuado a sus fines, y el Estudio Económico-Financiero incorporado al presente es perfectamente adecuado a sus fines, así lo ha entendido el Ayuntamiento y la Comisión Provincial de Urbanismo al aprobarlo, y resulta evidente que mediante el mismo se conoce y queda patente la viabilidad del mismo, finalidad fundamental del Estudio Económico-Financiero que ha de redactarse en todo Plan. Sigue diciendo el mismo artículo 77.3 citado, que la documentación será igual a la de los Planes Parciales cuando sean de reforma interior, «salvo que alguno de los documentos de éste sea innecesario por no guardar relación con la reforma», que es lo que ocurre en el caso de autos.

**SEXTO.** – En cuanto al resto de las impugnaciones, este Tribunal tiene que hacer suya la apreciación que hace la Administración demandada en el sentido de que no puede prosperar el que se denuncie como carencia del Plan Especial aprobado, al no haberse hecho constar en el mismo las indemnizaciones procedentes por el derribo de las construcciones afectadas, incumpliendo con ello los artículos 55 y 63 del Reglamento de Planeamiento. Tal afirmación no tiene en cuenta que el Ayuntamiento en su acuerdo plenario de 17-11-88, en el que llevó a cabo la aprobación provisional del Plan, expresamente resolvió que el coste de indemnización de los derechos arrendaticios habría de ser contemplado en el oportuno Proyecto de Compensación, habiéndose incluido también tal prescripción en el texto Refundido del Plan Especial. Siendo legalmente obligatoria la redacción de un Proyecto de Compensación, incluso cuando se trata de propietario único, es en este momento en el que, con audiencia y participación de los afectados, habrá de fijarse la correspondiente valoración de la indemnización de los derechos arrendaticios. En lo demás, las previsiones urbanizadoras resultan insuficientes.

**SEPTIMO.** – La desestimación del recurso no va acompañada de especial pronunciamiento en cuanto a costas.

## **FALLAMOS**

**PRIMERO.** – Rechazamos las causas de inadmisión alegadas.

**SEGUNDO.** – Desestimamos el presente recurso Contencioso n.º 789 de 1989, deducido por D.ª E. Viamonte.

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

Así por nuestra Sentencia, por la se llevará testimonio a los Autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.