

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA DE REFUERZO**  
**Recurso nº 1061/1996. Sentencia nº 442 (9-04-2001)**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO**

PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR.

Modificación puntual y legitimación: acción pública.

Impugnación indirecta de instrumentos de planeamiento.

Inadmisibilidad. Desviación procesal. Supuestos.

Uso no establecido previamente: centro comercial. Modificaciones.

Información Pública.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D<sup>a</sup> Natividad Rapún Gimeno

**MAGISTRADOS**

D. Luis A. Gil Nogueras (*ponente*)

D. Manuel Diego Diago

En Zaragoza a 9 de Abril de 2001.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de impugnación el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 31-5-96 por el que se aprueba con carácter definitivo la modificación puntual del plan especial del Area de Intervención U-11-3/4 en terrenos de la antigua Estación de Utrillas, a instancia de R. P. B. S.A. (Expediente 3.070.812/95 del Servicio de Planeamiento).

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— El escrito de interposición del recurso contencioso administrativo se presentó el 12-9-1996, y admitido a trámite, y previa su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza, reclamación y recepción del expediente, la parte demandante formalizó su demanda deduciendo la pretensión de que se declarase nulo el Acuerdo impugnado y se condenase al Ayuntamiento de Zaragoza a estar y pasar por tal declaración y a reponer y a reintegrar las actuaciones urbanísticas referidas al A.I.U-11-3/4/5 del Plan General Municipal de Ordenación urbana de Zaragoza, tanto en el plano normativo como de ejecución incluida la declaración de nulidad de los actos acordados en ejecución del PERI en los términos precisos para que se ajusten a Derecho, con condena en costas a la Administración.

**SEGUNDO.**— Las partes demandadas se han opuesto pidiendo la desestimación de la demanda por ser ajustada a derecho la resolución administrativa impugnada.

**TERCERO.**— Ha habido recibimiento del pleito a prueba con el resultado que consta en las actuaciones y cuya valoración se hará en los fundamentos de derecho de esta sentencia.

**CUARTO.**— Después de evacuarse el trámite de conclusiones se señaló para votación y fallo el día 27 de Febrero de 2001.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**— Frente al Acuerdo del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza de 31-5-96 por el que se aprueba de modo definitivo la modificación puntual del Plan especial del Area de Intervención U-11-3/4/5/ en terrenos denominados de la vieja E. de U., recurre la entidad recurrente al entender que el mismo adolece de diversos motivos de nulidad o anulabilidad. La Administración demandada alega en un primer momento la existencia de causa de inadmisibilidad de toda pretensión que entrañe un pronunciamiento general u omnicomprendivo de la falta de vigencia, eficacia y/o inidoneidad del PGOU, negando el interés directo de la recurrente a tal fin mediante el ejercicio de la acción pública urbanística y entendiendo que la impugnación indirecta del Planeamiento urbanístico a través de los actos de aplicación o desarrollo tienen unos límites que en el presente caso quedan transcendidos.

Efectivamente en la demanda se indica expresamente que junto a la resolución anterior, se impugnan indirectamente el PGOU de Zaragoza en lo que afecta al Area de Intervención U-11-3/4/5, del PERI del A.I.U-11-3/4/5, su modificación puntual y el Proyecto de Compensación de la Unidad 2 A.I.U-11-3/4/5. Las pretensiones que se formulan son las siguientes:

1.— Se declare la nulidad del Plan General Municipal de Zaragoza de 1986 en lo que afecta al A.I. U-11-3/4/5 del que trae causa el acto impugnado y ello porque aquél no estaba vigente y es por tanto ineficaz al no haberse publicado en el BOP el contenido íntegro de sus normas.

2.— Se declare la inaplicabilidad y no vigencia del PERI del A.I.U-11-3/4/5 redactado con el poyo normativo del PGMO de 1986 como consecuencia de la falta de vigencia de éste.

3.— Se declare la nulidad o anulabilidad del citado PGMO en lo que afecta al A.I.U-11-3/4/5 por los motivos siguientes: carecer de precisión suficiente el desarrollo de los sistemas de la estructura general al A.I.U-11-3/4/5 y la ausencia de expresión de sus características y exigencias mínimas en las Normas Urbanísticas del PGMO; por falta de expresión en la documentación del Plan General del trazado y características de las redes viaria y de infraestructuras ordenadas en el PGMO al servicio del A.I. U-11-3/4/5, de la expresión del emplazamiento de sus centros de servicio y de la regulación de sus exigencias mínimas, por la falta de redacción del Texto refundido de diversos documentos del PGMO como la memoria con sus anexos prescritos, el Programa de Actuación y el Estudio Económico Financiero.

4.— Declarar la anulabilidad del PERI por los siguientes motivos: por la no vigencia del PGMO o su nulidad, por no haber sido aprobado por órgano compe-

tente, por incumplir la norma urbanística 4.5.5 ap. 2 del PGM; por incumplir la norma urbanística 4.5.5 ap. 3 del PGM; por infringir la edificabilidad máxima permitida; por infringir las normas sobre estándares de equipamiento establecidos en el Anexo del RPU; por infringir el derecho fundamental de equidad y las normas de los artículos 117 y 118 del TRLS 1976 respecto de la limitación de polígonos y unidades de actuación; por establecer unas redes de infraestructura sin estar previamente determinadas y aprobadas las redes del PGM con las que aquellas conectan; por carecer de los coeficientes de ponderación de los usos subzonificados respecto del característico.

5.- Declarar la nulidad o anulabilidad del plan de Modificación puntual por la no vigencia o nulidad del PERI; por la introducción ex novo de un uso no establecido en el PGM para este A.I. como es el de Centro Comercial Integrado al servicio de la Comunidad Municipal general; por el dimensionamiento y ordenación de este Centro al Servicio de la Comunidad a través de un planeamiento de segundo grado cuando debería haberse llevado cabo en el Plan General como equipamiento del mismo; por conversión de terrenos calificados como de equipamiento socio cultural en terrenos con equipamiento cívico comercial; por crear una red de infraestructuras no basadas en determinaciones previas del PGM, y por no incluirse los preceptivos coeficientes de ponderación relativas a la asignación del nuevo uso realizado por la modificación puntual del PERI relativos a la percusión del uso y tipologías característicos; por el mantenimiento de la delimitación del ámbito de unidad 2 del A.I.U-11-3/4/5 como unidad de actuación cuando se incrementa en más del 15% su aprovechamiento respecto del de su entorno; por estudiar unos parámetros de generación de tráfico y aparcamiento que no se incluyen en las Ordenanzas del PERI; por utilizar ilegalmente el PERI para la introducción del equipamiento general comunitario del C. C. I., cuando debería haberse realizado previamente una modificación del PGM y lo mismo respecto a la modificación del destino socio-cultural de parte del equipamiento; por haberse aprobado por el Ayuntamiento cuando tal modificación debió acordarse por la Comunidad Autónoma; por alterar la Ordenanza 3.2.1 sin justificación alguna en la memoria y finalmente por determinar que las modificaciones bajo rasante no computan ni conservan edificabilidad.

6.- Declarar nulo o anulable el acto de aprobación del Proyecto de Compensación y ello por siguientes razones: no estar vigente el PERI del que trae causa al no haberse producido publicación de la aprobación definitiva y del contenido íntegro de sus Ordenanzas Reguladoras en el BOP por aplicar en el Proyecto de Compensación un índice de ponderación relativa de valores de repercusión de suelo respecto el uso y tipología característicos no establecido previamente en el PERI; por no justificarse los valores asignados.

Efectivamente parte de estas alegaciones procesales y buena parte de la argumentación relativa al fondo del asunto han sido ya contempladas, con carácter general, en el recurso 816/94, de la sección segunda de esta Sala, resuelto por la sentencia de 28 de julio de 1997 y, específicamente, en el recurso 801/93, de la misma sección, resuelto por la sentencia de 18 de enero de 1997, ambos planteados por la actual demandante; igualmente en sentencia de

22 de mayo de 1998 en recurso 1276/94 también de la sección segunda de esta Sala y últimamente en la sentencia de fecha 31-1-01 en el recurso 1121/95. Por esta razón, en la medida en que exista coincidencia entre el presente recurso y los precedentes, la respuesta a las cuestiones concretas ahora planteadas se hará con reproducción de los fundamentos jurídicos de aquellas sentencias. Otra de las causas de inadmisibilidad alegadas está en relación con la impugnación indirecta que se plantea en la demanda en relación con el PGOU de 1986, el PERI de referencia y las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación.

**SEGUNDO.**— La primera causa de inadmisibilidad alegada se refiere a la falta de legitimación activa de la mercantil recurrente. Su inviabilidad resulta de lo razonado en el Fundamento de Derecho Quinto de la sentencia recaída en el recurso 801/93, en los siguientes términos:

«QUINTO.— La práctica totalidad de las partes personadas invocan la falta de legitimación activa de la recurrente.

Así, en primer lugar, niegan los demandados que la recurrente tenga, frente a lo que afirma en su demanda, “interés directo como consecuencia de ostentar derechos afectados por tal Plan parcial”, ya que la misma carece de propiedad o derecho alguno, en el concreto ámbito físico a que se circunscribe el instrumento de ordenación contra cuyo acto de aprobación con carácter definitivo dirige directamente su impugnación, y ciertamente dicho interés directo o legítimo, en la interpretación más amplia que del interés cabe hacer tras la asunción de la doctrina constitucional relativa al interés para recurrir, es inexistente en el caso enjuiciado, por lo que no cabe fundar en el mismo la intervención de la recurrente en el lado activo de la relación jurídico procesal, sin embargo, ello no determina el acogimiento de la alegada falta de legitimación de la actora, con las consecuencias a dicha declaración inherentes, ya que la anterior afirmación no es sino complementaria de la que invoca como fundamento de su legitimación activa, que no es otra que “la que corresponde a la recurrente de acuerdo con el artículo 304 del T.R.L.S. 1992 que confiere la acción pública en defensa de la debida observancia de la legislación urbanística, de los Planes y de los Proyectos”.

A pesar de la anterior invocación los codemandados insisten en la falta de legitimación de la recurrente fundada en la existencia de un abuso de Derecho en el ejercicio de la acción pública, sin embargo, este Tribunal no estima procedente acoger dicha alegación toda vez 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 ya en anteriores ocasiones ha procedido a la impugnación de acuerdos municipales aprobatorios de otros Planes Especiales e instrumentos urbanísticos.»

**TERCERO.**— La representación de la Junta de Compensación y del Ayuntamiento de Zaragoza, asimismo, interesan la declaración de inadmisibilidad del

recurso en lo relativo a la impugnación indirecta, no ya sólo de las disposiciones urbanísticas citadas, sino del PGOU o el PERI lo cual merece las siguientes consideraciones:

a) En relación con las alegaciones formuladas por la recurrente y relativas a la falta de vigencia del PGOU de 1986, y como consecuencia, a la falta de vigencia y aplicabilidad del Plan Especial del Area de Intervención U-11-3-4-5 no procede declarar su inadmisibilidad, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, desde una perspectiva de fondo, de acuerdo con el Fundamento de Derecho Cuarto de la sentencia dictada en el recurso 801/93:

«CUARTO.– En cuanto a la alegada inadmisibilidad por lo que hace referencia a la pretensión de invigencia resulta preciso constatar en primer lugar que, según se desprende del examen de la demanda y más claramente del suplico de la misma, en dicho punto no se pretende por la recurrente impugnar determinados extremos del “contenido” del PGMO de Zaragoza, ni, por tanto, su inaplicación y como consecuencia de ella la del Plan aquí impugnado, sino que lo que se sostiene es que el mismo no ha entrado en vigor con las consecuencias que de ello se derivarían para el Plan Parcial impugnado. Partiendo de lo anterior, no cabe apreciar la alegada desviación procesal ya que en el caso enjuiciado la cuestión suscitada en vía administrativa viene a ser la misma que la planteada en esta jurisdicción, esto es, la pretendida nulidad del acuerdo por el que fue aprobado con carácter definitivo el Plan Parcial del Sector y su Modificación, habiéndose aducido ya en vía administrativa, al interponer el recurso de reposición contra dicho Acuerdo, la invigencia del PGMO por falta de publicación de las normas urbanísticas y ordenanzas que se especificaban».

B) A su vez, en relación con las alegaciones en cuya virtud se interesa la declaración de nulidad del PGOU de 1986 y del Plan Especial, es de tener en cuenta el criterio adoptado por la Sección Segunda de esta Sala, en relación con la impugnación indirecta de los instrumentos de planeamiento en la sentencia dicta 816/94, en cuyo Fundamento de Derecho duodécimo se dice: «DUODECIMO.– Por último, señala la Junta de Compensación codemandada que concurre la causa de inadmisibilidad parcial del recurso interpuesto en cuanto a los pronunciamientos señalados como primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo de conformidad con lo dispuesto en el art. 82.c) LJ al constituir una impugnación directa de instrumentos de planeamiento no impugnados en plazo; de la pretensión undécima, por concurrir la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 82.e) LJ; y de las pretensiones primera a sexta, décima y parte de la undécima, por aplicación de la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 82.f) por no recogerse como impugnadas en el escrito de interposición.

Para dar una respuesta a dichas alegaciones en relación con la posible desviación procesal del contenido de la demanda, resulta preciso hacer una breve consideración sobre tres temas distintos que subyacen en los motivos aducidos y que van a determinar la solución a las cuestiones tanto concretas como generales suscitadas. Estos son en síntesis, la distinción entre cuestión nueva y nuevos motivos de impugnación; la de cómo ha de concretarse la exigencia de iden-

tificación del acto por razón del cual se formula el recurso —art. 57 LJ— en el caso de que se pretenda la impugnación indirecta de una norma y, por último, cual es el ámbito de la impugnación indirecta.

Por lo que hace referencia al primer tema resulta preciso sentar las diferencias existentes entre lo que son cuestiones nuevas y lo que constituye simplemente el planteamiento de nuevos motivos de impugnación en los que fundamentar la pretensión anulatoria de las disposiciones y resoluciones recurridas, con ampliación de los formulados en vía administrativa —en el primer supuesto nos encontramos ante una causa de desviación procesal y a la postre de inadmisibilidad, y en el segundo, simplemente ante el ejercicio de un derecho legalmente reconocido a todo recurrente—.

El límite de ambos supuestos lo ha venido sentando ya desde antiguo la jurisprudencia que, ya en la sentencia de 27 de mayo de 1977 (R. 2417), con cita de numerosa jurisprudencia anterior, —sentencias de 20 de mayo de 1967 (R. 2501), 23 de noviembre de 1968 (R. 5189), 29 de abril y 28 de septiembre de 1970 (R. 2460 y 3744) y 24 de marzo y 22 de mayo de 1977—, tuvo ocasión de señalar que «si bien conforme al artículo 69, párrafo 1 de la Ley Jurisdiccional, las partes pueden deducir en la demanda nuevas argumentaciones jurídicas que sirvan de fundamento para ilustrar al Tribunal sobre el conocimiento de si los actos impugnados fueron o no dictados con arreglo al Ordenamiento Jurídico, la formulación de nuevas pretensiones entra a una desviación procesal incompatible con la función atribuida a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo que es meramente revisora de la actuación de la Administración». De ello se desprende que, atendido el carácter esencialmente revisor de esta Jurisdicción, existirá desviación procesal generadora de inadmisibilidad del recurso cuando «sean impugnados en el escrito de demanda actos o disposiciones que no lo fueron en el escrito de interposición del recurso contencioso administrativo» —entre otras, sentencia de 20 de diciembre de 1988 (R. 10163)—, cuando se formulen nuevas pretensiones o cuando se reformen, alteren o adicionen al recurso jurisdiccional peticiones que no se discutieron en vía administrativa y ni siquiera se formularon ante ella —sentencia de 30 de enero de 1980 (R.213) y 31 de octubre de 1983 (R. 5278)—, salvo que «entre lo pretendido en vía administrativa y jurisdiccional no exista una sensible variación» de forma que nos encontremos realmente no ante una cuestión nueva sino una pretensión idéntica si nos atenemos a la narración fáctica y a la causa de pedir» —sentencia de 29 de junio de 1983 (R. 3675)—, siendo, sin embargo, admisible, al estar garantizado por la propia dicción literal del artículo 69.1 de la Ley Jurisdiccional, formular nuevos motivos, argumentos o fundamentos, aún con variación sobre los utilizados con anterioridad —entre otras sentencias de 30 de marzo de 1975 (R.2020), 25 de enero de 1980 (R. 195), 29 de octubre de 1980 (R. 3596)—.

A la vista de lo expuesto ha de concluirse afirmando que, en principio y sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, el hecho de que la parte recurrente amplíe los motivos de impugnación de los acuerdos recurridos y funde la disconformidad de los mismos en el hecho de que el plan que le sirve de cobertura no es conforme a derecho no determina la concurrencia de un supuesto de

desviación procesal, sino que supone legítimo ejercicio del derecho conferido en el artículo 69 de la Ley Jurisdiccional.

El segundo tema antes referido es el de determinar, como se concreta la exigencia contenida en el artículo 57 de la Ley Jurisdiccional de que en el escrito de interposición se cite el acto por razón del cual se formula, en el supuesto de que se haya fundado en vía administrativa o se pretenda fundar ex novo en la jurisdiccional la disconformidad a derecho del acuerdo recurrido en la no conformidad a derecho de la disposición normativa que se sirve de cobertura.

En primer lugar resulta preciso recordar que la identificación en el escrito de interposición del recurso del acto o disposición recurrida no es un requisito carente de contenido material, al contrario tiene un valor fundamental en cuanto que delimita el objeto material de impugnación de forma que condiciona el contenido de todo el proceso hasta el punto de que no cabrá pretender la anulación de acto o disposición diversa a la identificada en el referido escrito.

Sin embargo, debe negarse que en el supuesto de impugnación indirecta de un reglamento sea precisa la cita en el suplico del escrito de interposición del recurso de la norma que se reputa ilegal y ello, en primer lugar, porque lo que exige el artículo 57 es que se identifique el acto —o disposición— por razón del cual se formula y es evidente que el mismo se formula por razón del acto de aplicación que posibilita la impugnación indirecta, y, en segundo lugar, porque la conclusión de que dicha cita no se pretendía por nuestra LJ lo aclara la propia exposición de motivos de la ley —fuente de interpretación auténtica de la misma— en la que se señala expresamente que no es «exigible, al interponer y formalizar el recurso contra el acto individual, declarar formalmente recurridas las normas que aplique», saliendo al paso expresamente de la doctrina jurisprudencial —sentada sobre la base de la ley de lo contencioso-administrativo de 8 de febrero de 1952— que exigía que se impugnase no sólo la resolución recaída en el caso particular, sino también la general de la que traiga causa.

Por ello, el hecho de que en el escrito de interposición no se haya citado la normativa que da cobertura a los acuerdos impugnados no impide su impugnación indirecta, ni constituye por dicho solo motivo un supuesto de desviación procesal o incongruencia.

Entrando en el tercer tema suscitado, esto es, cuál sea el ámbito de la impugnación indirecta resulta preciso comenzar recordando que la posibilidad de impugnar directamente un reglamento —que persigue la salvaguarda del principio de jerarquía de las fuentes— no empece en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de impugnación del acto que aplica el reglamento y así se dispuso expresamente en el artículo 39 de la Ley Jurisdiccional —en otro caso la inadmisión en nuestro derecho de aquella impugnación indirecta hubiera supuesto, no como pretendía y señala la exposición de motivos situarse a la altura de «los ordenamientos jurídicos más avanzados», sino un retroceso en la protección de los derechos de los particulares, pues muy frecuentemente los mismos no tienen conocimiento de la existencia de la norma ilegal sino cuando sufren sus consecuencias como consecuencia de un acto de aplicación de la misma—.

No obstante, y ello resulta fundamental en el caso enjuiciado, debe afirmarse que la posibilidad de formular una impugnación indirecta de una norma como consecuencia de un acto de aplicación, no puede estimarse que permita sin límites la impugnación de la disposición normativa, de forma que se constituya en una verdadera impugnación directa de la norma, desligada del acto de aplicación de la misma. Así debe señalarse que para que pueda plantearse y prosperar un recurso indirecto contra una disposición de carácter general es preciso que exista una disconformidad entre la norma aplicada y una disposición de rango superior, de forma que la disposición tachada de ilegal, debe de tener su reflejo en el acto individual de aplicación, no siendo posible, en cambio, que a través del recurso indirecto, se ataquen aspectos que no tienen relación directa e inmediata con la norma o acto de aplicación directamente impugnados, pretendiendo obtener una declaración de disconformidad con el ordenamiento jurídico desligada del acto de aplicación ya que el planteamiento teórico del ámbito del recurso indirecto contra las disposiciones de carácter general no es completo —entre otras, sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1977—.

Sucede, pues, con el supuesto de la impugnación indirecta algo parecido a lo que constituye el fundamento del planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, a través de las cuales se permite, con motivo del enjuiciamiento de un acto o disposición normativa de aplicación, plantear —eso sí, ante el Tribunal Constitucional—, la constitucionalidad de una disposición con fuerza de ley, siempre y sólo cuando la misma sea aplicable al caso enjuiciado y de la misma dependa el fallo, pues en otro caso la misma no sería admisible. En el mismo sentido y conforme hasta aquí se ha expuesto ha de estimarse que la impugnación indirecta de la norma sólo es admisible cuando de la disconformidad a derecho deriva directamente el efecto pretendido en definitiva por la parte recurrente en el recurso en el que la formula, esto es, la disconformidad a derecho y anulación del acto o disposición impugnado —debiendo tenerse en cuenta, no obstante la restricción derivada de la jurisprudencia de esta Sala que impide en estos casos alegar en contra de los reglamentos defectos formales que hubieran podido cometerse su elaboración.

En el caso enjuiciado, el examen de la demanda pone de manifiesto que lo que la parte recurrente trata de justificar como una impugnación indirecta, no es sino pura y simplemente una impugnación directa de otros instrumentos de planeamiento, como se desprende del propio contenido literal del suplico de demanda en el que se solicita con carácter previo e independiente de los motivos de impugnación de los acuerdos concretamente recurridos que «se declare nulo o anulable» tanto el PGOU de 1986, como el Plan Especial del Area de Intervención U-11-3-4-5 como el Proyecto de Compensación del Area de Intervención, pretensiones propias de una impugnación directa. Debe pues con base en lo anterior declararse la inadmisibilidad de las mencionadas pretensiones, contenidas en el apartado primero, letras a, b, c, d y f.

**CUARTO.**— En el fundamento jurídico cuarto de la demanda se expresan cuales sean las «ilegalidades y vicios del plan de modificación, que es realmen-

te el instrumento de planeamiento objeto del presente recurso y del que deberá excluirse los que traigan su causa de los vicios argumentados sobre el PGM, el PERI y el Proyecto de compensación del Area de Intervención, vicios y defectos que se reflejan en el punto e) del súplico.

Rechazada la posibilidad de entrar a conocer los posibles vicios del PERI, los defectos que se alegan respecto a la Modificación del mismo en la U-11/3/4/5 se centran en la introducción ex novo de un uso no establecido en el PGM para esta área, como es el de centro comercial integrado al servicio de la Comunidad Municipal en general y en el dimensionamiento y ordenación del referido centro a través de un planeamiento de segundo grado, cuando ello debe hacerse en el Plan General como equipamiento del mismo. Sin embargo una vez sentada la posibilidad y potestad de la Corporación Municipal para llevar a cabo una modificación en el planeamiento (STS 27-4-83 o 26-6-91) y una vez advertido que sobre los instrumentos de planeamiento y su contenido concreto la Administración goza de un indudable campo de discrecionalidad no exento de una cada vez más exigible motivación, debe constatarse que el uso comercial previsto en las parcelas objeto de modificación, las 1a y 1b ya existía con anterioridad a tal modificación en el Plan Especial y al margen y con carácter independiente, del uso comercial contemplado en los locales o bajos de las viviendas proyectadas, sin que por ello sea preciso un desarrollo concreto de su dimensionamiento y ordenación en el Plan General tal y como interesa el recurrente, pues el expresado Plan en el Área de Intervención de continua referencia también preveía una zona comercial distinta de la proyectada en los bajos de las viviendas, y si nos atenemos a lo que expone la DGA la ubicación de dicha zona comercial no forma parte del Plan General para el equipamiento comercial de Aragón, y atendiendo al expuesto principio de discrecionalidad administrativa en el área del planeamiento, hay que concluir que la modificación impugnada no altera el modelo territorial previsto en el Plan General, pues ni siquiera consta que se haya con el mismo producido una alteración del uso previsto ni de los aprovechamientos edificatorios. A tal fin como pone de manifiesto el Servicio de Planeamiento Privado en su informe, folio 9, el concepto centro comercial integrado no responde a zonificación alguna del Plan General sino que el uso comercial en dicho instrumento de planeamiento representa una categoría de los usos productivos enumerados en el art. 2.3.6. de las Normas Urbanísticas de dicho Plan compatibles con las distintas zonas del mismo, siendo el expresado término una categoría de ese uso prevista los efectos un mayor control en su implantación según se refleja en el art. 2.2.11 de las mencionadas Normas Urbanísticas y que el expresado centro comercial responde a la implantación de un uso compatible con la zonificación que el Plan General asigna a esta Area de Intervención (suelo urbano) y no responde a un módulo mínimo de reservas que para equipamiento comercial se cuantifica en el art. 10 del Anexo del Reglamento de Planeamiento para los urbanizables programados (folio 10). Por todo ello procede la desestimación de los puntos e-1, e-2, e-9 y e-10.

Tampoco existe constancia de un cambio en el equipamiento previsto y la transformación de parte del equipamiento socio-cultural previsto por equipamien-

to de uso cívico-comercial. Cuestión a la que se hace referencia en los puntos e-4 y e-9 del súplico, más se ha puesto de manifiesto que la modificación del Plan Especial impugnado no supone incremento de aprovechamientos y densidades de las primitivamente aprobadas, teniendo básicamente por objeto la redelimitación del espacio comercial, del espacio público circundante y del equipamiento asistencial con los reajustes que en cuanto a superficie se reflejan en el proyecto. Ello que pone de relieve en su informe el Servicio de Planeamiento privado en su informe (folio 10) y que viene a confirmar los expuestos por las demandadas y coadyuvantes, no ha sido contradicho por otro tipo de actividad probatoria, por lo que igualmente han de ser rechazadas las expresadas pretensiones.

Alega igualmente en defensa de su pretensión la entidad recurrente, que no se ha previsto el plan de modificación una red de infraestructuras basada en las prescripciones del PGM. Se plantea por el demandante también que esta modificación del planeamiento plantea una utilización del subsuelo de los espacios libres de uso y dominios públicos para estacionamiento de carga y descarga de vehículos y los accesos se resuelven desde vía de la malla básica de la red viaria, circunstancia no permitida, en concreto por la norma urbanística del PGM 3.2.6. Sin embargo tampoco este argumento puede prosperar por cuanto la expresada norma alegada como el propio recurrente expone al transcribir la expresada norma, establece una posibilidad no un mandato prohibitivo y taxativo como evidencia el uso de la expresión «la previsión de estas dotaciones podrá situarse», por lo que no se excluye por ésta la posibilidad de situar dotaciones de aparcamientos de tanto en el subsuelo de espacios libres públicos como en el subsuelo de vías públicas tanto rodadas como peatonales.

Por otra parte en cuanto a los accesos tampoco la norma alegada, la 3.2.7 proscribire los accesos desde las calles componentes de la malla básica de la ciudad, sino que con carácter establece la necesidad de que se eviten, siendo que la propia norma prevé una autorización discrecional para accesos desde la malla básica, lo cual justifica la posibilidad de su existencia. Y así en el presente caso al constar a través de un informe de Tráfico, la necesidad de modificación de los accesos inicialmente proyectados, no existe en principio impedimentos para que tales accesos se hagan en calles situadas en la malla básica de la ciudad, pues la norma esgrimida no lo prohíbe, si bien no lo considera deseable.

Impugna también la recurrente, y en esto centra gran parte de su argumentación de oposición a la modificación operada, al entender que éste modifica instrumentos de planeamiento anteriores, al modificar los índices de ponderación de los valores de repercusión del suelo de los distintos usos previstos en relación con el uso preponderante o característico. Si bien el argumento parte de un punto de partida ya rechazado anteriormente, cual es la existencia de un cambio de uso respecto del inicialmente proyectado y de la aplicación de un precepto, el artículo 83.2 del TRLS que quedó afectado por la STC de 20-3-1996 por la que se anuló total o parcialmente diversos preceptos de la Ley del Suelo. El informe del Servicio de Planeamiento (folios 9 y 10) incide sobre este punto recordando la declaración de inconstitucionalidad del precepto que sirve de base a la pretensión del recurrente. Por otro lado la determinación efectuada por la recurrente y cálculo de

los expresados índices de ponderación no pasan de ser el resultado de unos cálculos y opiniones que no pueden sin más tenerse por ciertos, al no haber sido avalados por ninguna otra prueba. Lo cual supone el rechazo de las pretensiones expuestas y relacionadas con los expresados cálculos.

Se alega igualmente infracción de las normas reguladoras al estudiar unos parámetros de generación de tráfico y aparcamiento no incluidos en las Ordenanzas del PERI y que eran exigibles atendiendo las edificaciones a construir. A este respecto habrá que estar al contenido del informe sobre tráfico aportado, y a las conclusiones que en el mismo se extraen que no han sido desvirtuadas.

Motiva el recurrente en su demanda la infracción cometida por el Plan de modificación al suprimir una plaza porticada que articulaba el espacio posterior del antiguo edificio principal de la E. de U. Ciertamente esto es una cuestión de difícil control, en cuanto que interviene siempre un elemento subjetivo estético. Ahora bien tal supresión no parece que incumpla normativa alguna, salvo en la medida apuntada de que con ello se rompa el equilibrio previsto entre el volumen edificable y el volumen de los espacios libres proyectados. Sin embargo tal ruptura no se ha acreditado por cuanto en principio la distribución entre los metros a edificar destinados a usos comerciales y los destinados a equipamientos se mantienen, y en principio los destinados a zona verde pública se aumentan, si bien existe una reubicación de estos respecto del diseño inicial. Por consiguiente tampoco se estima el indicado motivo de recurso.

Por lo que respecto a la referencia al aumento de edificabilidad bajo rasante autorizada no computa ni conserva edificabilidad y por ende aprovechamiento lucrativo, cuando a juicio del recurrente este resulta palmario, habrá que poner de manifiesto que el referido no ha sido acreditado por cuanto como expone el Servicio de Planeamiento en su informe (folio 10) la expuesta modificación no supone incremento de aprovechamientos o densidades respecto a las inicialmente previstas y ya aprobadas, pues tal modificación tiene como finalidad cambios en la ordenación de los terrenos que inciden en la redelimitación del espacio comercial, del público circundante y del equipamiento asistencial con los reajustes reflejados en el proyecto.

**QUINTO.**— Alega la recurrente infracción de cara a la participación ciudadana en la aprobación del plan de modificación. Alude a la ausencia de la exhibición de una serie de elementos necesarios para la adecuada información pública, la ausencia de varios días de la posibilidad de acceder a la Oficina municipal durante el período de información y a la aprobación definitiva del mismo por órgano incompetente. Respecto a la primera cuestión habrá que estar al contenido de la STSJA de 4-9-93 y poner de manifiesto que tal ausencia defecto formal no puede suponer la anulabilidad del acto administrativo aprobatorio con carácter definitivo, ya que para ello es preciso un efecto de indefensión material, que en el presente caso no consta producido al recurrente el cual consta expresamente como partícipe en el expresado trámite, al hacer alegaciones durante el trámite de información pública (folios 57 a 59 del expediente). Lo mismo cabe decir de esa limitación de días dentro del mencionado trámite, pues a la falta de prueba

de tales hechos, tampoco se dió en su caso el supuesto de indefensión material conforme a lo ya expuesto, por lo que de resultar acreditado sólo daría lugar tal circunstancia a la corrección disciplinaria del funcionario responsable del cierre indebido. Por lo que se refiere a la ausencia de documentación, habrá que estar al contenido de la memoria del proyecto y demás documentación en que constan la especificación de las Ordenanzas del PERI modificadas en su redacción anterior y posterior y diversos elementos de planeamiento que afectan a los elementos afectados por la modificación incluido los relativos a los accesos y salidas. En cuanto a la competencia en la aprobación definitiva del proyecto de modificación habrá que estar al contenido, ya derivado del artículo 41 del Texto Refundido de la ley del Suelo de 1976, que se plasma en la STS de 18-5-92 que más o menos expone el alcance del control por la Comunidad Autónoma en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento, en el ámbito de las denominadas competencias compartidas, dependiendo sobre todo del ámbito de incidencia de aquél y su afección a intereses supralocales, siguiendo los pasos dados por otras sentencias del mismo Tribunal como las de 13-7-90 y 3-1-91. La alegación efectuada por el recurrente parte de la base de que la modificación del PERI aquí objeto de recurso infringe las determinaciones del PGMO, lo cual efectivamente puede suponer un interés supralocal. Pero como quiera que no consta la expresada alteración de las determinaciones del PGMO de esta ciudad, y nos encontramos ante una modificación puntual en una delimitada área de intervención, en la que pese a planearse una determinada actividad comercial de cierta importancia (suma del centro comercial y galería comercial) la misma quedaba ya recogida como tal y en pareja superficie en el PERI ya aprobado, hay que concluir que por no trascender la expresada modificación del ámbito local, la aprobación por el Pleno municipal es correcta.

**SEXTO.**— Todo lo anterior comporta la desestimación del recurso sin que se aprecien motivos para una expresa imposición de costas. En atención a lo expuesto esta Sección pronuncia el siguiente

## FALLO

**PRIMERO.**— Se desestiman las causas de inadmisibilidad formuladas por la parte demandada y codemandadas respecto de la falta de legitimación de la entidad actora.

**SEGUNDO.**— Se declara la inadmisibilidad del recurso en cuanto se refiere a la impugnación del Plan General Municipal de Zaragoza de 1986, del Plan Especial para la reforma Interior prevista en el ámbito A.I.U-11-3-4-5 y del Proyecto de Compensación de la unidad 2 del A.I.U-11-3-4-5.

**TERCERO.**— Se desestima el recurso en todo lo demás.

**CUARTO.**— No procede hacer especial imposición de costas.

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