
EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 1478/1993. Sentencia nº 5 (16-1-1998)
Expediente: 3.080.107/1993

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN PARCIAL.

Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Ricardo Cubero Romeo

MAGISTRADOS

D. Jesús María Arias Juana

D. Eduardo Navarro Peña

D^a. Isabel Zarzuela Ballester (*Ponente*)

En Zaragoza, a dieciséis de enero de mil novecientos noventa y ocho.

En nombre de S. M. el Rey.

Son objeto de impugnación el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 18 de marzo de 1993 por el que se aprueba definitivamente el Plan Parcial del Sector 56.3 y el acuerdo del mismo órgano de 30 de junio de 1993 por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra el anterior.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – La actora mediante escrito presentado el 3 de noviembre de 1993, dedujo el presente recurso contencioso contra las indicadas resoluciones administrativas.

SEGUNDO. – Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su incoación y aportación del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda en súplica de que se dictara sentencia por la que, dando lugar al recurso entablado y se declare:

PRIMERO: Que el Plan General Municipal de Zaragoza (PGMO 1986), es invigente, y en consecuencia inaplicable e ineficaz al no haberse publicado íntegramente sus Normas Urbanísticas y Ordenanzas en el BOP, tal y como está reglamentado.

SEGUNDO: Que, derivadamente, inaplicable e invigente es el instrumento del Plan Parcial desarrollo del sector 56/3, redactado con el apoyo normativo de tal PGMO, como consecuencia de la invigencia de aquella norma de primer grado.

TERCERO: Que, subsidiariamente, es anulable la determinación del aprovechamiento medio de SUP del PGMO por incumplir la legislación aplicable e infringir el principio de equidad en el reparto de beneficios y cargas y que, asimismo, anulable es la ausencia de asignación de la zonificación residencial del Plan Par-

cial a los niveles de uso establecidos en el PGM y ello por las mismas razones ya citadas en este pedimento.

CUARTO: Que, subsidiariamente, no es posible la ejecución del Plan Parcial del Sector 56/3, aplicando el TRLS 1992, al no cumplirse los requisitos que la nueva legislación determina respecto de aprovechamientos tipo, índices de ponderación, condiciones para la delimitación de unidades de ejecución y actuación en unidades con exceso y defecto de aprovechamiento.

QUINTO: Que, subsidiariamente, es anulable el Plan Parcial por la falta de estudio de la ordenación, en tal instrumento, de los sistemas generales incorporados al Plan Parcial, así como, en otro caso, por la falta de Plan Especial que pormenore la ordenación de los sistemas generales que rodean y sirven al sector.

SEXTO: Que, subsidiariamente, es anulable el Plan Parcial por haberse realizado incorrectamente el trámite de información pública.

TERCERO. – Las Administraciones codemandadas, en sus respectivos escritos de contestación a la demanda, solicitaron que se dictara sentencia con los siguientes pronunciamientos: que se declare la inadmisibilidad de la demanda deducida o subsidiariamente desestime en su integridad la demanda, con costas.

CUARTO. – Recibido el proceso a prueba, se propuso documental por la actora practicándose la admitida con el resultado que consta en autos.

QUINTO. – Finado el período probatorio, las partes evacuaron el traslado para conclusiones sucintas por escrito, compareciendo en las actuaciones como coadyuvante de la Administración la «Junta de Compensación del Sector 56.3», señalándose para votación y fallo del recurso el día 20 de febrero de 1997, acordándose por proveído de fecha 26 del mismo mes y año, con suspensión del término para dictar sentencia y como diligencia para mejor proveer reiterar el cumplimiento de la prueba documental solicitada en su día.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Se impugnan en el presente proceso por la actora el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 18 de marzo de 1993 por el que se aprueba definitivamente el Plan Parcial del Sector 56.3 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza y el acuerdo del mismo órgano de 30 de junio de 1993 desestimando recurso de reposición.

SEGUNDO. – En primer lugar, procede entrar a conocer sobre las causas de inadmisibilidad opuestas por las administraciones demandada y codemandada, en concreto: a) falta de legitimación activa por abuso del ejercicio de la Acción Pública, que debe ser rechazada ya 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 concurran en el recurrente las circunstancias que ampliamente exterioriza la parte demandada o por el hecho de que en anteriores ocasiones se haya procedido, por reclamantes individuales o a través de Sociedades relacionadas entre sí y con aquéllos, a la impugnación de acuerdos municipales aprobatorios de otros Planes o instrumentos urbanísticos, y b) defecto legal en el modo de proponer la demanda, alegada, igualmente, en el recurso 801 del año 1993, según se deduce del escrito de contestación a la demanda de la Administración municipal, respecto a la cual es necesario recordar que la doctrina y jurisprudencia civil han delimitado el ámbito de dicha excepción poniendo de manifiesto que los elementos esenciales que ha de cumplir la demanda, so pena de dar lugar a la aplicación de la excepción prevista en el art. 533.6º en relación con el 524 de la Ley de Enjuiciamiento civil son los siguientes: la determinación del órgano judicial, ante el que se interpone la demanda, la determinación de los datos identificativos de la persona del actor, la especificación de razón de la demanda o causa de pedir de la misma, la determinación de lo que es objeto de la pretensión, esto es, de lo que se pide y la determinación de los datos identificativos de la persona del demandado, y el examen de la demanda, en relación con el escrito de interposición pone de manifiesto que existe debida identificación tanto del recurrente como de los actos recurridos —el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 18 de marzo de 1993 por el que se aprueba con carácter definitivo el Plan Parcial del Sector 56/3 del Plan General y el acuerdo del mismo órgano de 30 de junio de 1993 por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra el anterior— recogiendo en la demanda los hechos en que se fundamenta la pretensión que ulteriormente se especifica en el suplico, por lo que ha de concluirse que la misma reúne los presupuestos mínimos necesarios para su admisión. Cuestión distinta es que la demanda pueda ser confusa o introducir datos o relaciones de hechos erróneos o ajenos al objeto de impugnación que conducirían no a la inadmisibilidad invocada sino a la desestimación y, en el supuesto de temeridad a la imposición de costas.

TERCERO. – Comienza la parte recurrente afirmando —al igual que lo hiciera, entre otros en los recursos 643/93 de la Sección Primera y 801/93 y 816/94 de la Sección Segunda, en los que recayó sentencia de fecha, respectivamente, 5 de septiembre de 1996; 18 de enero de 1997 y 28 de julio de 1997 —que el Plan General de Zaragoza no ha entrado en vigor y que, por lo tanto, tampoco resulta vigente ni aplicable ninguno de sus documentos ni los instrumentos urbanísticos que lo desarrollan y ejecutan y ello es así ya que la Corporación Municipal no ha llegado a aprobar el Texto Refundido de la Memoria del Plan General, ni de su Programa de actuación, ni del estudio Económico Financiero exigidos por el apartado 3º del Acuerdo de Aprobación definitiva y, además, las Normas Urbanísticas no han sido objeto de publicación íntegra en el BOP. Así, manifiesta que no se encuentran publicadas: 1. Las normas urbanísticas y ordenanzas de edificación y uso del suelo de las zonas «G» del suelo urbano determinaciones de planeamiento anterior incorporadas al Plan; 2. Las normas

urbanísticas de la zonas «G» del suelo urbanizable programado; 3. Las normas urbanísticas (objetivos, finalidad y limitaciones para cada porción de las zonas «F») de las Areas de Intervención del Anexo a las Normas Urbanísticas citado en el art. 4.5.5 de las mismas; 4. El contenido de múltiples ordenanzas; 5. El listado de Suelos del sistema de Zonas Verdes y Equipamientos. Refiere la importancia del listado y afirma que el contenido del mismo no sólo es diferente del aprobado inicialmente y sometido a información pública sino que tiene determinaciones diferentes a las establecidas en el programa de Actuación de PGOU.

Afirma, pues, que la mayor parte de la normativa detallada, de uso, utilización, construcción y urbanización del suelo urbano no ha visto su texto publicado en el BOP conjuntamente con las restantes normas urbanísticas, a pesar de la exigencia de publicación de las normas urbanísticas contenidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Dicha alegación al igual que en las sentencias de los recursos anteriormente reseñados merece una respuesta desestimatoria ya que si bien es cierto que es necesaria la publicación íntegra de las Normas Urbanísticas de cualquier clase de Planes, tal como sientan las SS. del TS de 29 de junio y 22 de septiembre de 1992, que reiteran doctrina de la Sala de Revisión, de 11 de julio y 22 de octubre de 1991, resulta preciso constatar que lo que exige la norma es la publicación de las Normas urbanísticas, no de los demás documentos o elementos que forman el plan, debiendo rechazarse que todo cuanto relaciona la recurrente caiga bajo la obligación —so pena de ineficacia del Plan General— de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia a tenor de lo prevenido en el artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, nº 7/1985. Así, resulta preciso poner de manifiesto: a) que el texto completo de las Normas Urbanísticas apareció en los números 2 a 16, inclusive, de fechas 3 a 21 de enero de 1987 y número 52 de 6 de marzo siguiente, que las Ordenanzas que cita la parte recurrente fueron publicadas en su día, declarándose expresamente su carácter ejecutivo, sin perjuicio de la obligatoriedad de redactar texto refundido; b) que la normativa general de las zonas G aparece en las Normas del Plan, amén de haber sido estas últimas, en su momento, objeto de publicación; c) en cuanto a las zonas F, aparecen igualmente reguladas en las Normas Urbanísticas del Plan, remitiendo las mismas su regulación a un ulterior PERI o Estudio de Detalles; y d) no resulta por lo antes expuesto precisa la publicación de los demás elementos del plan de carácter no normativo a que alude la actora —fichas y listado—. Aún así y todo, la primera de las sentencias invocadas siente que no se infringe tal doctrina si, publicado sólo en parte un Plan General, existió por parte de la Administración un acto externo de comunicación a través de la notificación del Acuerdo aprobatorio del Plan, «de tal forma que realizada la preceptiva información pública el apelante compareció en el expediente —se trataba de la impugnación de un Acuerdo declarando la urgente ocupación de unos terrenos expropiados por un Ayuntamiento, por falta de publicación en el BOP del Plan General en el que encuentra su fundamento el Plan Especial legitimador de la expropiación— y formuló las alegaciones que estimó pertinentes en defensa de su derecho produciéndose así el conocimiento de las normas urbanísticas por otro

medio que suple en ventajas a la publicación...», que en definitiva, es lo que aquí ha ocurrido —téngase en cuenta, que el Administrador de la parte recurrente ha tenido una intervención directa en el planeamiento, elaborando incluso instrumentos de planeamiento, en los que parte de la existencia, aplicabilidad y vigencia del PGMO que en este recurso pretende ignorar—, por lo que debe rechazarse la alegada invigencia del PGMO y por derivación del Plan Parcial impugnado.

CUARTO. – Alega a continuación la parte recurrente al igual que lo hiciera en el anteriormente referido recurso 801/93 de la Sección 2ª de esta Sala, infracción de los artículos 1.19.2 y 14 de la Constitución, en relación con los arts. 3.2.b) y 87.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, referentes al principio de equidad en el reparto de beneficios y cargas del planeamiento urbanístico, y en relación con el artículo 12.2.2. y 17.2 del TRLS de 1976 y arts. 30,31 y 32 RPU, art. 31.4 RGU y normas urbanísticas 1.2.3. d), 5.1.3 y los planes generales en suelo urbanizable programado y en especial a la determinación del aprovechamiento medio, fundando en dicha alegación su pretensión de que se anule la determinación del aprovechamiento medio del SUP del PGMO por incumplir la legislación aplicable e infringir el principio de equidad en el reparto de beneficios y cargas y que, asimismo, se anule atendida la ausencia de asignación de la zonificación residencia del Plan Parcial a los niveles de uso establecidos en el PGMO.

En desarrollo de lo anterior señala, en primer lugar la recurrente que el art. 5.1.3 de las Normas Urbanísticas expresa los aprovechamientos del sector y medio del cuatrienio de determinados sectores del SUP y que contrastando tales sectores con los del anexo IV resulta la existencia de otros sectores, como los designados por las áreas de referencia 43,45,52,59,62,65,72, etc., sectores también del SUP, cuya inclusión se ha omitido para el cálculo del aprovechamiento medio. Sin embargo, dicha alegación debe ser rechazada ya que dichos sectores, como se pone de manifiesto con el examen del anexo IV «determinaciones del planeamiento anterior incorporadas al plan en suelo urbanizable programado» se corresponden con antiguos «polígonos» del Plan de 1968 que contaban con Planes parciales aprobado inicial o definitivamente a la entrada en vigor de la Ley de 1975, por lo que les era de aplicación la Disposición Transitoria 2ª del TRLS en cuanto dispone que «1º. Los planes aprobados definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la ley número 19/1975 de 2 de mayo, que no estuviesen 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. 2º. Los Planes Parciales 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 clasificaciones de suelo establezcan los respectivos Planes Generales de Ordenación Urbana». A la vista de dicho precepto, ha de concluirse que el cálculo del

aprovechamiento medio realizado por el Plan General de 1986, debía contener sólo el aprovechamiento de los sectores que se delimitaban en la Revisión-Adaptación del Plan General y los que al tiempo de la entrada en vigor de la Ley de 1975 no contaban con la aprobación inicial. Ciertamente, el SUP con planes parciales en vigor con la ley de 1956 tienen un aprovechamiento mayor que en el nuevo, pero ello no es sino consecuencia de la aplicación de la normativa que le es aplicable.

Señala a continuación la parte recurrente que el aprovechamiento medio del SUP se ha hallado incorporando en su cálculo suelos de sistemas generales que no sirven a los sectores programados. A este respecto, además de cuanto más adelante se dirá, resulta preciso constatar que el artículo 12 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, y en el mismo sentido el artículo 25 RPU disponen que los Planes Generales establecerán los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio, pero no que los terrenos de dicha estructura general que sean tenidos en cuenta para el cálculo del aprovechamiento medio deban ser espacios al servicio de los Sectores que se desarrollan. Así pues nada obliga en la Ley a que los Sistemas generales estén previamente asignados desde el Plan a un sector determinado y de ahí el contenido del artículo 7.1.3 c) de las Normas Urbanísticas del Plan.

Alega igualmente que la asignación de coeficientes a las distintas zonas y sectores debe de ser razonada y los coeficientes han de ser iguales o menores a la unidad y esta justificación exigida por la Comunidad Autónoma no se ha llevado a cabo. A este respecto señalar, tras poner de manifiesto que la propia DGA ha estimado justificado los cálculos presentados, al menos tácitamente con la aprobación de ulteriores instrumentos de planeamiento en que se aplicaba, que el artículo 12.2.2 b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 el que establece que la fijación de aprovechamiento medio se realizará en función de intensidades y usos globales homogeneizados según sus valores relativos, precepto del que debe partirse para afirmar que los usos que han de ser tenidos en cuenta son los globales y dado que en el primer cuatrienio no había sectores que no tuvieran un destino residencial, obligaron al redactor del plan a no establecer coeficientes para usos distintos, remitiéndose a zonas A.

Por último, se critica que a la hora de determinar el aprovechamiento de este Sector 56/3 el Plan General determinó su utilización para la construcción de viviendas del nivel 2 VPO y del nivel 7, discutiendo que pueda el planeamiento señalar y localizar los terrenos en que han de construirse viviendas de protección oficial cuando se trata de terrenos de propiedad privada, y dado que la legislación anterior no lo permitía y señalando que, en el caso de no exigirse la construcción de nivel de uso 2, se estaría cometiendo una injusticia social y un enriquecimiento injusto, y un agravio comparativo con los restantes sectores incluidos en el cálculo del aprovechamiento medio, sin embargo, dicha alegación debe ser rechazada ya que no tiene en cuenta que la única finalidad del planificador al establecer dichos valores fue como señala la indicada sentencia de fecha 18 de enero de 1997 recaída en el recurso 801/93 de la Sección Segunda «una hipótesis que posibilita la homogeneización entre las distintas modali-

dades de utilización —señala la administración municipal que el aprovechamiento medio se basa en una edificabilidad media ponderada que engloba distintos usos homogeneizados y que la homogeneización de usos se hace mediante coeficientes que reflejen el valor relativo que el plan atribuye, utilizando el Plan valores residuales de suelos según los distintos usos dominantes, en este caso residenciales, como forma de homogeneizar las edificabilidades de dichos usos— y que, por lo tanto, han servido tanto para que exista la debida proporcionalidad entre los aprovechamientos, como para que sea posible la asignación de suelos de sistemas generales a sectores con exceso de aprovechamiento medio, derivando de ello la procedencia del método empleado».

QUINTO. – Sin que sea aceptable la referencia de la actora a la aplicación del TRLS de 1992, en relación con la ejecución del Plan Parcial del Sector 56/3 por cuanto que los preceptos de la misma que señala han sido declarados inconstitucionales y nulos por la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional, por lo que respecta a la alegada infracción del art. 9.3 de la Constitución Española que recoge el principio de jerarquía normativa, en relación con los arts. 12.2.2 y 17.2 del TRLS de 1976, art. 29.1, 33.4 y 39.2 RPU, art. 31.4 RGU, art. 1.2.3.d) y 7.1.2 de las Normas Urbanísticas del Plan de 1986, referentes al planeamiento del suelo urbanizable y de los sistemas generales, solicitando en el suplico de la demanda que se anule el Plan Parcial por falta de ordenación, en tal instrumento, de los sistemas generales incorporados al Plan Parcial, así como, en otro caso, la falta de Plan Especial que pormenorece la ordenación de los sistemas generales que rodean y sirven al sector, sin embargo la referida alegación es desestimable, no sólo porque no se justifica con la referida alegación de que forma se vulnera el principio de jerarquía normativa, ya que la definición y ordenación de los sistemas generales compete en la Ley de 1976 en exclusiva al Plan General y no a sus instrumentos de desarrollo, como se desprende de lo dispuesto en el art. 12 y 13 TRLS y 45 a 56 RPU 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 urbanística del territorio y el de los Planes Parciales. De allí se desprende, frente a lo afirmado por el recurrente que no es el Plan Parcial el que debe ordenar suelos de sistemas generales, siendo el Plan General —en nuestro caso el de 1986— el que delimita los sistemas generales y los regula en la normativa del Plan, fijando la forma de su obtención.

SEXTO. – Por último, afirma la parte recurrente que se ha infringido, con las consecuencias anulatorias inherentes, el correcto ejercicio de la participación pública en el trámite de información, alegando que se ha sustraído a la exposición pública uno de los días hábiles del plazo, el 18 de abril de 1992, sin embargo de dicha alegación no se desprende motivo anulatorio alguno, ya que, según consta en las actuaciones el día 18 de abril de 1992 fue Sábado Santo y el Ayuntamiento mantenía los Sábados no festivos turnos de guardia en correspondencia con lo regulado en el documento Pacto-Convenio vigente en dicho año —según informe emitido por la Administración Municipal—, debiendo señalarse

por otra parte, que acreditado que la recurrente se personó y tuvo acceso al expediente no cabe alegar indefensión alguna, no siendo determinante de tal —aunque estuviera acreditado— que el trámite de información pública se hubiera imposibilitado un concreto día.

SEPTIMO. – Conforme a lo expuesto es procedente la desestimación del recurso sin que se estime procedente un especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

En atención a lo expuesto, este Tribunal ha resuelto pronunciar el siguiente

FALLO

PRIMERO. – Desestimar las causas de inadmisibilidad opuestas por las partes codemandadas.

SEGUNDO. – Desestimar el recurso número 1478 del año 1993 interpuesto por C. D. U., S.A., contra las resoluciones referidas en el encabezamiento de esta sentencia.

TERCERO. – No hacer 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.