
EXCMA. AUDIENCIA TERRITORIAL DE ZARAGOZA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Recurso n.º 901/1987. Sentencia n.º 519 (5-5-1988)
Expediente: 576.092/1986

TEMA: PLANEAMIENTO.

PLAN GENERAL.

Aprobación definitiva de Adaptación Revisión 1986.

Impugnación de modificación de zonificación (industrial/semi-intensiva).

Iniciativa y privada en el planeamiento.

Procedimiento: retrotraer actuaciones.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Julio Boned Sopena (*Ponente*)

MAGISTRADOS

D. Antonio Cano Mata

D. Javier Casamayor Pérez

En Zaragoza, a cinco de mayo de mil novecientos ochenta y ocho.

Son objeto de impugnación los acuerdos del Ayuntamiento Pleno de 20 de marzo de 1987 por el que se desestimó la propuesta de la actora de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza en una Zona del antiguo Polígono ... junto a la ... y de 30 de julio siguiente por el que se rechazó el recurso de reposición interpuesto.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

1.º – RESULTANDO: Que de lo actuado derivan los siguientes antecedentes:

A) La actora por medio de escrito de 23 de julio de 1986 solicitó del Excmo. Ayuntamiento de esta ciudad la aprobación de modificación del P.G.O.U., aprobado por la D.G.A. el 16 de mayo de 1986, en zona ... en terrenos de su propiedad, junto a otros de ..., proponiendo el cambio de calificación, en base a un error del Ayuntamiento al incluirlo en usos ferroviarios, siendo así que fueron adquiridos a dicha entidad en el año 1984, con la finalidad de destinarlos a la implantación de un Centro Cívico-Comercial de barrio. B) Tras los oportunos trámites e informes en Gerencia de Urbanismo, el Jefe del Servicio de Planeamiento propuso el 11 de febrero de 1987 la desestimación de la modificación solicitada; propuesta que hicieron suya el Consejo de Gerencia, la Comisión de Urbanismo y el Ayuntamiento Pleno, éste el 20 de marzo siguiente. C) Recurrido el acuerdo en reposición por ..., por medio de escrito que tuvo entrada en Gerencia de Urbanismo el 28 de abril de 1987, el Servicio de Planeamiento informó con propuesta de desestimación, por razones de forma, consistentes en que, en definitiva, la pretensión de la actora constituía un recurso extemporáneo contra la aprobación

definitiva del Plan General y por razones de fondo, al suponer una alteración de sus previsiones en cuanto a la infraestructura de comunicaciones e intercambio de los sistemas de transportes y también de la estructura de subcentros de actividad propuesta por el Plan, pudiendo constituir, por otra parte, una reserva de dispensación. Propuesta de resolución que aceptaron los mismos órganos de Gobierno del Ayuntamiento mencionados y el Pleno en 30 de julio de 1987.

2.º – RESULTANDO: Que, previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda en súplica de que se dicte sentencia que, con anulación de los actos impugnados, se declare el derecho de la sociedad recurrente a la tramitación íntegra de su propuesta de modificación del Plan General, en los términos expresados en su solicitud y documentación técnica aportada y se ordene a la Corporación demandada retrotraer las actuaciones al momento en que se emitió el informe técnico del Servicio de Planeamiento con fecha 11 de febrero de 1987, dando traslado del mismo a la actora para que proceda a subsanar las deficiencias observadas en la documentación presentada y a completar, en su caso, el contenido de la misma.

3.º – RESULTANDO: Que el Ayuntamiento demandado en su contestación a la demanda suplicó la desestimación de la demanda con la confirmación de los actos impugnados.

4.º – RESULTANDO: Que, recibido el proceso a prueba, se practicó la documental propuesta por ambas partes con el resultado que obra en autos.

5.º – RESULTANDO: Que terminado el periodo probatorio se mandó unir las pruebas a los autos, se dio por conclusa la tramitación escrita y se señaló para la vista el día 27 de abril.

6.º – RESULTANDO: Que en la tramitación del presente proceso se han observado las prescripciones legales.

Siendo Ponente el Ilmo. Sr. Presidente D. Julio Boned Sopena.

VISTOS los preceptos legales invocados por las partes; y:

1.º – CONSIDERANDO: Que la cuestión a dilucidar en el presente proceso consiste en la conformidad o disconformidad con el ordenamiento jurídico de la decisión del Ayuntamiento Pleno de esta ciudad, denegando la modificación del Plan General de Ordenación Urbana vigente para la Zona ... en la que se hallan incluidos los terrenos propiedad de la actora, para los que ésta propone el cambio de la calificación urbanística de suelo industrial en la zona más próxima a un vial sin nombre que los delimita por la derecha y de usos ferroviarios la contigua, por la que se contemplaba en la P.G.O.U. de 1968, de Zona semi-intensiva, con la finalidad de implantar allí un Centro Cívico-Comercial de Barrio.

2.º – CONSIDERANDO: Que la resolución objeto de impugnación se fundamenta, en motivos de forma y de fondo y entre los primeros está el de la imposibilidad de tramitación de la propuesta de modificación del Plan General «conforme a las determinaciones establecidas en los arts. 49 del Texto Refundido de

la Ley del Suelo y 154 del Reglamento de Planeamiento»; mas, de un detenido análisis de los preceptos citados en conexión con los arts. 4, 52 y 54 de la Ley y el propio 154 del Reglamento no es difícil llegar a la conclusión contraria, esto es, al derecho de iniciativa privada en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, que comprende la formación de Planes Municipales, y por ende, de propuestas de alteración de las determinaciones del Plan, conforme reconoce reiterada doctrina jurisprudencial (SS. 30-12-1980, 26-6-1985, 3-12-1986 y 11-3-1987 entre otras).

3.º – CONSIDERANDO: Que, tampoco puede aceptarse el segundo de los motivos de índole formal aducido por el Ayuntamiento demandado, de que en el fondo tal propuesta de modificación supone «un recurso contra el Acuerdo de aprobación definitiva del Plan General con un cambio de calificación de los terrenos objeto del expediente», que devendría «extemporáneo al haber transcurrido con creces el plazo de un mes legalmente establecido para interposición del correspondiente recurso de reposición previo al contencioso-administrativo», pues lo que se solicita en el escrito inicial es la aprobación de la modificación del P.G.O.U. propuesta, cuya formulación, como se acaba de razonar, es un derecho del particular, sin que aparezca por ningún lado el propósito o intención de recurrir.

4.º – CONSIDERANDO: Que, respecto al fondo, la resolución impugnada fundamenta la denegación de la propuesta de modificación «en base a que lo pretendido supondría una alteración a las previsiones del Plan en cuanto a sus infraestructuras de comunicaciones e intercambio de sistemas de transporte en este emplazamiento; así como una importante alteración de la estructura de los subcentros de actividad propuesta por el Plan a la par que podría constituir una reserva de dispensación»; más no hay que perder de vista que lo que, en definitiva, pretende la actora es el derecho al trámite de su propuesta, esto es la aprobación inicial por parte del Ayuntamiento, que se prevé en los arts. 40.1.a) de la Ley del Suelo y 126 y siguientes del Reglamento de Planeamiento Urbanístico que, conforme, a reiterada jurisprudencia, tiene el carácter o naturaleza jurídica de acto de iniciación o de trámite posibilita por el derecho al procedimiento conferido a las personas privadas en el art. 52 de la citada Ley (SS. de 3-12-1986 y 11-3-1987); aprobación inicial que solamente puede denegarse, como también enseña esa misma doctrina jurisprudencial consagrada, además, en las sentencias de 30-12-1980, 26-6-1985, 26-4-1986 y 14-4-1987, por motivos de estricta legalidad y no por criterios de oportunidad o discrecionalidad, esto es, cuando la propuesta de modificación suponga una manifiesta e insalvable contradicción con el Plan aplicable al sector o incumpla previsiones formales y materiales imperativamente exigidas por la Ley, pues si se trata de deficiencias o defectos que pueden subsanarse o suplirse durante la sustanciación del procedimiento, a través de las modificaciones, condicionamientos, modalidades y plazos que la ley permite introducir (art. 54.3) al rechazarse la inicial aprobación por esta sola circunstancia se impide que pueda pronunciarse sobre el contenido de la propuesta de modificación del Plan el Órgano Urbanístico a quien corresponda la apro-

bación definitiva de ésta.

5.º – CONSIDERANDO: Que de la apreciación en conjunto y con arreglo a las normas de la sana crítica de las pruebas practicadas no aparece que la denegación de la aprobación inicial obedezca a otros criterios que los de oportunidad o discrecionalidad, lo que, no obstante, podrían fundamentar la aprobación provisional o definitiva, máxime cuando, tanto el Jefe de la Unidad Técnica de Planeamiento de Desarrollo —Sector I—, en su informe de 10 de septiembre de 1986, como el del Servicio de Tráfico y Transportes, en el suyo de 9 de octubre siguiente, admiten que «en base a un estudio previo justificativo de la solución de accesos, estacionamiento, carga y descarga para garantizar la seguridad y el correcto funcionamiento del Tráfico», si la solicitante ajusta su propuesta a «los condicionantes y directrices de los estudios especiales que exigen las normas del Plan General» en dicha materia, se podría abrir la vía a su posible autorización. Condicionantes y directrices de las que no le fue dado traslado a la entidad actora, que vio denegada la aprobación inicial de su propuesta sin habersele concedido la posibilidad de realizar tal estudio previo. Por otra parte, tampoco consta acreditado que dicha propuesta constituya un privilegio o reserva de dispensación urbanística.

6.º.- CONSIDERANDO: Que, en consecuencia, procede la estimación del recurso con anulación de los acuerdos objeto de impugnación por su disconformidad con el ordenamiento jurídico disponiendo que el Ayuntamiento demandado retrotraiga las actuaciones al momento en que se emitió el Informe Técnico del Servicio de Planeamiento de 11 de febrero de 1987, del que dará traslado a la Entidad actora para que proceda a subsanar las deficiencias observadas y completar la documentación aportada al objeto que prosiga el tramite que proceda; sin hacer expresa imposición de las costas al no existir méritos especiales para ello.

FALLAMOS

PRIMERO. – Estimamos el presente recurso contencioso-administrativo deducido por ...

SEGUNDO. – Anulamos los acuerdos del Ayuntamiento Pleno de 20 de marzo de 1987 y 30 de julio siguiente.

TERCERO. – Declaramos el derecho de la actora ... a que se retrotraigan las actuaciones del expediente al momento inmediatamente posterior a la emisión del Informe Técnico del Servicio de Planeamiento de 11 de febrero de 1987, para que el Ayuntamiento demandado proceda en conformidad con lo establecido en el considerando 6º de esta resolución, que aquí se da por reproducido.

CUARTO. – No hacemos expresa declaración sobre costas.

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