
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 1237/1998. Sentencia nº 519 (24-07-2009)

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN GENERAL. IMPUGNACIÓN INDIRECTA.

Necesidad de que la disposición general impugnada tenga reflejo en el acto individual de aplicación.

Necesidad de publicación de Plan General. No alcanza a los documentos del Plan que no sean normas ni participen de su naturaleza.

Bases y Estatutos de Gestión. No cabe la impugnación indirecta de las mismas por su carácter no normativo.

Impugnación cálculo aprovechamiento medio. Ausencia de prueba pericial alguna que los sustente.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Ricardo Cubero Romeo

MAGISTRADOS

D. Jesús-Maria Arias Juana (*Ponente*)

D^a Isabel Zarzuela Ballester

D^a Nerea Juste Díez de Pinos

En Zaragoza, a veinticuatro de julio de dos mil nueve.

En nombre de S.M. el Rey.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sección Primera), el recurso contencioso-administrativo número 1237 de 1998, seguido entre partes; como demandantes D. J.L.C.L. y D. C.C.I., representados por la Procuradora de los Tribunales D^a M.P.A.A..G. y asistidos por el Letrado D. C.U.C., y como demandados el AYUNTAMIENTO DE Zaragoza, representado por la Procuradora de los Tribunales N.C.A. y asistido por el Letrado D. F.R.T., y la Junta de Compensación del Sector 56/3 de Zaragoza, representada por el Procurador de los Tribunales D. I.G.N. y asistida del Letrado D. J.L.P.L. Son objeto de impugnación los Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 30 de julio de 1998 por los que se aprobaron con carácter definitivo la Modificación del Plan Parcial de Sector 56.3 del Plan General de Zaragoza, según Texto Refundido con fecha de visado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón de 21 de julio de 1998, instado por la Junta de Compensación del Sector 56/3, el Proyecto de Compensación de dicho Sector a petición de la referida Junta, según proyecto aprobado en Asamblea General Extraordinaria de 16 de junio de 1998, si bien condicionada su eficacia al cumplimiento de determinadas prescripciones, y el Estudio de Detalle para la manzana 21 del Plan Parcial del Sector 56.3, según proyecto técnico visado en fecha 8 de mayo de 1998, con determinadas salvedades.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en los acuerdos citados fecha 30 de septiembre de 1998, interpuso recurso contencioso administrativo contra los acuerdos citados en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO.- Previa la admisión a trámite del recurso y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar la parte recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el suplico de que se dictara sentencia por la que:

Primero.- Se declare que los actos administrativos municipales identificados en el encabezamiento de este escrito no se ajustan a Derecho, declarando:

1 °) Que el Plan General Municipal de Zaragoza (PGMO 1986 que afecta e incluye al Sector 56/3), del que traen causa los actos directamente impugnados, está viciado de ineficacia, expresando que sus vicios son los siguientes:

1º.a) Ausencia de publicación en el BOP del contenido íntegro de los Tomos V, VI Y VII del documento Normas Urbanísticas del PGMO 1986, cuando el Pleno de 13 de noviembre de 1986 acordó la publicación del contenido íntegro de dicho documento en el BOP en cumplimiento de lo preceptuado en el art. 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril lo que no se hizo.

1º.b) Ausencia de publicación en el BOP del contenido íntegro de la modificación del Tomo VII del documento Normas Urbanísticas del PGMO 1986, cuando el Pleno de 19 de Noviembre de 1987 que la aprobó también acordó la publicación del contenido íntegro de la citada modificación del Tomo VII en el BOP en cumplimiento de lo preceptuado en el art. 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, lo que no se hizo.

1º.c) Ausencia de publicación en el BOP del contenido íntegro de las normas urbanísticas, y ordenanzas de edificación y uso del suelo, del planeamiento anterior, que fueron conservadas, incorporadas e integradas, en el PGMO 1986 para el suelo clasificado de suelo urbano (“Zonas G” del SU).

1º.d) Ausencia de publicación en el BOP del contenido íntegro de las normas urbanísticas y ordenanzas de edificación y uso del suelo, del planeamiento anterior, que fueron conservadas, incorporadas e integradas, en el PGMO 1986, para el suelo clasificado como suelo urbanizable programado (“Zonas G” del SUP).

1º e) Ausencia de publicación en el BOP de los aprovechamientos urbanísticos, medio y de sector, de los sectores de SUP procedentes del planeamiento anterior que fueron incorporados e integrados en el PGMO 1986 dentro de esta clase de suelo (“Zonas G” del SUP).

2º) Que el Plan General Municipal de Zaragoza (PGMO 1986 que afecta e incluye al Sector 56/3), del que traen causa los actos directamente impugnados, está viciado de invalidez expresando que sus vicios son los siguientes:

2º.a) Incumplimiento de numerosas prescripciones específicamente establecidas por el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón en el acto de aprobación definitiva y, consecuentemente, ausencia de los preceptivos y exigidos Textos Refundidos de los siguientes documentos: Memoria, Programa de Actuación y Estudio Económico Financiero y, por ende, ausencia de la preceptiva motivación suficiente (Memoria) y de documentos fundamentales del Plan General adecuados al texto definitivo del PGMO 1986.

2º.b) Ausencia de Memoria justificativa de todas las alteraciones introducidas en el PGMO 1986 tras su aprobación inicial.

2º.c) Existencia de alteraciones, en las determinaciones del PGMO 1986 introducidas tras la aprobación inicial, que, además de no estar justificadas, son contrarias a los criterios y directrices específicamente formulados para la formación del citado PGMO 1986.

2º.d) Ausencia de “Planos de Ordenación” del PGMO 1986, a la escala exigida en el RPU (escala 1:5000, art. 39.2), que expresen el trazado y características de las redes de infraestructuras y servicios sistemas generales, y sus centros de servicio.

2º.e) Ausencia de expresión, en el documento Normas Urbanísticas del PGMO 1986, de las características y exigencias mínimas de estas redes de infraestructuras y servicios, sistemas generales, tal y como exigía el art. 40 del RPU. Características y exigencias mínimas a las que han de ajustarse los Planes Parciales o, en su caso, los Planes Especiales.

2º.f) Ausencia de “Planos de Ordenación” del PGMO 1986, a la escala exigida en el RPU (escala 1:2000, art. 39.2), expresando el trazado y características de las redes de infraestructuras y servicios en el suelo urbano.

2º.g) Ausencia de expresión en los “Planos de Ordenación” del PGMO 1986 de las ordenaciones urbanísticas, del planeamiento anterior, que fueron conservadas, incorporadas e integradas en el PGMO 1986 para concretos ámbitos territoriales, incluidos, tanto en el suelo urbano como en el suelo urbanizable

programado, como "Zonas G".

2°h) Ausencia de expresión en el documento "Normas Urbanísticas" del PGM 1986 de las normas urbanísticas y ordenanzas de edificación y uso del suelo, del planeamiento anterior, que fueron conservadas, incorporadas e integradas en el PGM 1986 para concretos ámbitos territoriales, incluidos, tanto en el suelo urbano como en el suelo urbanizable, programado como "Zonas G".

2°i) ilegal adscripción al SUP, para su obtención a costa del aprovechamiento medio del SUP de los dos cuatrienios, de suelos de sistemas generales incluidos dentro del suelo clasificado como suelo urbano

2°j) Ilegal adscripción, para su obtención a costa del aprovechamiento medio de los sectores del Ier cuatrienio del Programa de Actuación, de suelos de sistemas generales programados para el 2º cuatrienio así como de otros suelos de sistemas generales de fuera del programa de actuación" del PGM 1986.

2°k) Ilegal determinación de los aprovechamientos, medio y de sector, de los sectores de SUP de los dos cuatrienios, como consecuencia del error conceptual de confundir el aprovechamiento urbanístico (que es una edificabilidad homogeneizada o ponderada según sus valores relativos -art. 12.2.2.b del TRLS 1976-) con el valor urbanístico del suelo; así como por haber infringido, además del art. 12.2.2.b del TRLS 1976, los arts. 30 y 31 del RPU:

2°k.a) Por no haber computado, para cada zona, los valores que el Plan atribuye a cada uso en relación a los demás (art. 31.1.1º del RPU). El PGM sólo contempla un uso global, el residencial, omitiendo los restantes usos globales comerciales, industriales, de oficinas, etc.

2°k.b) Por no haber computado, para cada sector, el coeficiente mediante el cual se reflejan las diferencias existentes entre los distintos sectores (art. 31.1.2º del RPU).

2°k.c) Por no haber computado el coeficiente de homogeneización de zona exigido en el art. 31.2 del RPU.

2°k.d) Por no haber computado las intensidades de edificación (edificabilidades) de todos y cada uno de los usos globales permitidos por el PGM 1986 dentro de cada sector (art. 31.3 del RPU). Sólo se computó la edificabilidad del uso residencial omitiéndose computar las edificabilidades de los usos comerciales, industriales, oficinas, etc.

2°k.e) Por no haber computado, para el cálculo del aprovechamiento medio de cada cuatrienio, los aprovechamientos de todos los sectores de SUP establecidos en el PGM 1986 (faltan de computar muchos sectores de SUP como el 43, 45, 52, 59, 62, 65, 71, 72 y ACTUR 2, 3, 5, 20, 21 y 22).

2°k.f) Por haber computado, para el cálculo del aprovechamiento medio del SUP de cada cuatrienio: 1º superficies de suelos de sistemas generales incluidos en el suelo urbano; 2º superficies de suelos de sistemas generales que están fuera del Programa de Actuación, o no están al servicio del SUP. Resultando evidente que no coinciden, entre sí, los datos de superficies de sistemas generales expresados en las distintas hojas 175, 183 y 191) del capítulo de la Memoria del PGM dedicado al cálculo del aprovechamiento medio del SUP.

2°k.g) Por haber deducido los costes de urbanización interior cuando el RPU no determina esta deducción.

2°k.b) Por haber computado coeficientes de sector sin expresar su preceptiva justificación, estableciendo, además, en algún caso (Sectores 89/1 y 89/2) coeficientes con valores superiores a la mitad (2,138), lo que conlleva conculcar el art. 31.7 del RPU.

2°k.i) Por haber confundido el valor del aprovechamiento urbanístico, que es una edificabilidad ponderada medida en m² t /m². s. con el valor urbanístico del suelo sin urbanizar que se mide en ptas. /m². s.

3º) Que el Plan General Municipal de Zaragoza (PGM 1986 que afecta e incluye al Sector 56/3) del que traen causa los actos directamente impugnados, no puede ejecutarse cumpliendo el principio de equidad en el reparto de cargas y beneficios, expresando que los vicios que lo impiden son los siguientes:

3°a) Ausencia de delimitación de Polígonos de Actuación dentro del PGM 1986, sin que con posterioridad se hubiese procedido a dicha delimitación justificando el cumplimiento de los requisitos pormenorizadamente establecidos en

el art. 117 del TRLS 1976.

3º.b) *Haberse procedido en cada actuación urbanística a considerar su ámbito como un polígono de actuación único, sin justificar el cumplimiento del art. 117 del TRLS 1976, tal y como sucede en el Sector 56/3.*

3º.c) *Haber procedido a delimitar el Sector 56/3 como un polígono único cuando su diferencia de aprovechamiento respecto de otros sectores, como el 56/1 y el 56/2, es superior al 15% del aprovechamiento medio.*

3º.d) *La errada e ilegal determinación de los aprovechamientos urbanísticos, medio y de sector, del SUP de ambos cuatrienios.*

4º) *Que, derivadamente, no es válido, no es vigente y no es ejecutable, el Plan Parcial del Sector 56/3, redactado con el apoyo normativo del PGM 1986, como consecuencia de la no validez, no vigencia e imposible ejecutividad, ajustada al principio de equidad, del planeamiento de 1º grado, el PGM 1986.*

5º) *Que, subsidiariamente no ha entrado en vigor el Plan Parcial del Sector 56/3 como consecuencia de no haberse producido la publicación en el BOP del contenido íntegro de sus Ordenanzas Reguladoras de la edificación y el uso del suelo ya que no se ha publicado en el BOP el contenido de las ordenanzas de dicho Plan Parcial que regulan la intensidad de edificación de cada uso y número de viviendas de cada manzana o parcela, es decir las ordenanzas fundamentales de cara al derecho a edificar y, lo que es lo mismo, al “quantum” del contenido urbanístico del derecho de propiedad.*

6º) *Que, subsidiariamente, no es válido y no es ejecutable el Plan Parcial del Sector 56/3 consecuencia de sus vicios intrínsecos. Declarando que estos vicios son:*

6º.a) *Ordenación estructurada, la del Plan Parcial apoyándose en la ordenación de la vía, sistema General, que une la Carretera del Aeropuerto con la Carretera de Madrid cuando, en el PGM 1986, esta vía no está ordenada en cuanto a su trazado en planta (numero y anchura de carriles, medianas y arceles, existencia, o no, de glorietas o rotondas, de carriles colectores de aceras), trazado en alzado (rasantes en los cruces con otras vías); ni están establecidas en el PGM sus características y exigencias mínimas, ni existe un Estudio del Tráfico, ni existe, tampoco, estudio alguno del trazado y características de las redes de infraestructuras, sistemas generales, que han de discurrir por su subsuelo ni están expresados cuales son los ámbitos territoriales que han de servir dichas redes. Y cuando no se ha formado, tramitado y aprobado un Plan Especial de dicha vía Sistema General y sus redes de infraestructuras y tampoco se ha incluido su estudio y ordenación, desde el punto de vista de su servicio a la Comunidad Municipal en general dentro del Plan Parcial que nos ocupa.*

6º.b) *Ordenación apoyada en la vía sistema general, Conexión Carretera del Aeropuerto-Carretera de Madrid, sin cumplir lo acordado por el Consejo de Gobierno de la DGA, al aprobar definitivamente el PGM en 16.05.86, cuando estableció, en su prescripción 1.4, que los instrumentos de planeamiento que desarrollen el PGM 1986 en suelo urbanizable deberán respetar lo establecido en la Ley de Carreteras y en su Reglamento de aplicación. Y, en este caso, y con respecto a la vía sistema general mencionada, es lo cierto que la línea límite de edificación del Plan Parcial en su confrontación este sistema general, incumple lo establecido en el art. 25.1 ya que la línea de edificación no se separa 50 m. desde la arista exterior de la calzada.*

6º.c) *Incurioso, ilegal e inicua concreción del aprovechamiento urbanístico de este sector, porque continua sin haberse cumplido la prescripción 13.2 de la DGA que exigió un anexo justificativo del sistema de ponderación empleado para la elección de parámetros aplicados en la obtención del aprovechamiento medio.*

6º.d) *Incurioso, ilegal e inicua concreción, en el Plan Parcial, del aprovechamiento urbanístico de este sector, por no haber respetado los coeficientes de ponderación establecidos en el PGM para este sector para los niveles de vivienda (nivel 2 para el 66 % de la superficie y nivel 7 para el 34 % de la superficie), incumpliendo, además, el art. 83.2.a del TRLS 1992 (vigente en la fecha de aprobación del Plan Parcial) que exigía la expresión de los coeficientes de ponderación de los distintos usos y subzonificaciones contenidos en el Plan Parcial, coeficientes de ponderación que, además, debían respetar los del PGM 1986.*

6º.e) *Ausencia de expresión en el documento “Ordenanzas Reguladoras” de*

la Edificación y Uso del Suelo del Plan Parcial, de aquellas determinaciones que limitan y concretan la intensidad máxima de edificación o edificabilidad de cada uso y nº máximo de viviendas de cada manzana o parcela. Es decir las ordenanzas que regulan el derecho a edificar y, por ende, el “quantum” urbanístico del derecho de propiedad y, consecuentemente, establecen los parámetros para la determinación del valor urbanístico de las manzanas resultantes de la ordenación y sin cuyo conocimiento no es factible comprender y aprobar el Proyecto de Compensación y los Estudios de Detalle.

7º) Que, derivada o subsidiariamente, son nulas las Bases de Actuación:

7º.a) Por no estar vigente el PGMO 1986, ni el Plan Parcial al que se remiten, al no haberse publicado en el BOP el contenido íntegro de las normas urbanísticas del PGMO y no haberse publicado, tampoco, en el BOP correspondiente el contenido íntegro de las ordenanzas de edificación y uso del suelo del Plan Parcial, ya que están pendiente de publicación las determinaciones reguladoras de la intensidad de edificación de cada uso y nº de viviendas de cada manzana o parcela.

7º.b) Por no incluir, para la valoración de las parcelas resultantes de la ordenación criterios correctores por localización y características de los terrenos en orden a su identificación cuando tales características y localizaciones representan un dato diferencial relevante.

8º) Que derivada o subsidiariamente, es nula la Modificación del Plan Parcial, por contar con los mismos vicios ya denunciados respecto del Plan Parcial y por la incorrecta realización del trámite de información pública.

9º) Que, derivada o subsidiariamente, no es eficaz, no esta vigente, la Modificación del Plan Parcial, como consecuencia de no haberse producido la publicación en el BOP del contenido íntegro de sus “Ordenanzas Reguladoras”. Falta de publicarse el contenido de las que regulan la intensidad de edificación (edificabilidad) de cada uso en cada parcela o manzana, así como el número de viviendas.

10.) Que, derivada o subsidiariamente, está viciada de nulidad la aprobación del Proyecto de Compensación por los siguientes motivos:

10º.a) Porque el Plan Parcial y su Modificación no estaban vigentes en la fecha de aprobación del Proyecto de Compensación.

10º.b) Por los vicios de constitución de la Junta de Compensación ya que el exceso de aprovechamiento del Sector sobre el medio (imputable a los vicios del cálculo del aprovechamiento medio) solo puede destinarse para la obtención de suelos de sistemas generales adscritos al SUP no cabiendo su utilización para el Convenio respecto de suelos no clasificados de sistemas generales del A.I. U-40-1 y que, además, están incluidos en el Suelo Urbano y son sistemas locales, es decir, de cesión obligatoria gratuita (en el TRLS 1976 las distintas clases de suelos constituían vasos estancos).

10º.c) Por los vicios de valoración de los derechos aportados correspondientes a los propietarios del A.I U-40-1 del Suelo Urbano incorporados a la Junta de Compensación del Sector 56/3, ya que los valores correspondientes no se ajustaron a lo establecido en el art. 53 del TRLS 1992 y en la Ponencia Catastral de Zaragoza que fue informada favorablemente por el Ayuntamiento produciendo iniquidad y discriminación.

10º.d) Por aplicar a los distintos usos zonificados por el Plan Parcial unos coeficientes de ponderación: a) que no están justificados por el método residual, conforme a lo dispuesto en la normativa técnica de valoración catastral, b) que no respetan los del PGMO 1986; e) que no se incluyeron y justificaron, (tal y como exigía el art. 83.2 a del TRLS 1992) en el Plan Parcial, y, d) que incumplen el art. 53 del TRLS 1992 y no se ajustan a los valores de repercusión obtenidos para la valoración catastral en la Ponencia Catastral de Valores aprobada por el Ayuntamiento y la Dirección General de Catastros en Abril de 1996.

10º.e) Por no aplicar, para la ponderación de la situación y características de cada parcela o manzana, en la valoración de las parcelas resultantes, la normativa sobre fijación de valores catastrales (art. 53.3 del TRLS 1992 y RD 1020/93).

10º.f) Por no aplicar, de acuerdo establecido en el RD 1020/93 y en la

Ponencia Catastral de Valores, las normas de valoración de los bienes ajenos al suelo. Y así resulta que se ha ignorado:

10°.f.a.) Que el valor de los Bienes Ajenos al Suelo (BAS), de conformidad con la norma 16 del RD 1020/93, viene dado por: $BAS = V_v - VR = 1,4 V_c + 0,4 VR$.

10°.f.b) Que en el valor de V_c , de conformidad con la norma 12.1 párrafo segundo del RD 1020/93, al coste de ejecución hay que añadirle los beneficios de contrata, honorarios profesionales e importe de los tributos que gravan la construcción.

10°.f.e) Que para los valores de V_c no se han tomado los de la Ponencia de Valores ni los de la O.M de 24-01-95 sino los del COA de Aragón de 1995, es decir unos valores no actualizados a 1998.

10°.g) Por haberse tipificado y valorado incorrectamente, incumpliendo el RD 1020/93, las edificaciones de las Fincas: 56-09-005 y 56-09-006 que fueron de los Hnos, Valencia Causapé y que, en la fecha de la aprobación del Proyecto de Compensación, eran propiedad de mis mandantes, reconociendo correctas las valoraciones de los bienes ajenos al suelo en 43.898.698 Ptas y 13.703.391 ptas. respectivamente.

10°.h) Por no haber tomado en consideración las propiedades totales de mis mandantes a la hora de adjudicar las parcelas resultantes.

10°.i) Por la ilegal realización del trámite de información pública del Proyecto de Compensación ya que:

10°.i.a) En la fecha de realización de dicha información pública no estaban en vigor ni el plan Parcial ni la Modificación del Plan Parcial, ni los Estudios de Detalle en los que dice ampararse el Proyecto de Compensación.

10°.i.b) En la fecha de realización de dicha información pública no se habían publicado en el BOP las intensidades de edificación (edificabilidades) de los distintos usos de cada manzana o parcela resultante del Plan Parcial y el número máximo de viviendas de cada una, consecuentemente se carecían de datos para interpretar y verificar las valoraciones de las parcelas adjudicadas en el Proyecto de Compensación.

10°.i.c) No cabía afirmar que dichos datos obraban en la sede de la Junta de Compensación a disposición de los interesados pues, en otra información pública anterior del Proyecto de Compensación, celebrada en Febrero de 1996, el Secretario de la Junta denegó dichos datos a un mandatario de mis mandantes.

10°.i.d) Tampoco pudo examinarse el expediente durante todos los días del plazo habilitado ya que la Junta sólo autorizaba su examen previa concertación de cita.

11°) Que, derivada o subsidiariamente, esta viciada de nulidad la aprobación del Estudio de Detalle de la manzana 21 por los siguientes motivos:

11°.a) Por los mismos motivos que el Proyecto de Compensación, es decir, por los vicios y falta de vigencia del PGMO, del Plan Parcial y de la Modificación de Plan Parcial en la fecha de aprobación del Estudio de Detalle.

11°.b) Por no haberse publicado en el BOP las intensidades de edificación (edificabilidades) de los distintos usos de las manzanas objeto de los Estudios de Detalle, cuando dichas edificabilidades son el dato base para la comprensión y verificación de la concreción realizada en dichos Estudios de Detalle.

11°.c) Por haberse sometido a información pública en una oficina en la que no obraban, simultáneamente los datos y determinaciones, del PGMO 1986 y del Plan Parcial y su Modificación, que afectaban al Estudio de Detalle.

11°.d) Por no haber estado sometidos a información pública durante todos los días de plazo pues las oficinas cerraron los sábados, cuando se trata de días administrativamente hábiles.

Segundo. Se condene al Excmo. Ayuntamiento a estar y pasar por estas declaraciones, reponiendo y reintegrando las actuaciones urbanísticas referidas al Sector 56/3 del Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Zaragoza, tanto en el plano normativo como en el de ejecución, incluida la declaración de nulidad del Convenio habido en ejecución del PGMO y que afecta a este sector 56/3 en los términos precisos para que se ajusten a Derecho.

Tercero. Se condene al Excmo. Ayuntamiento al pago de las costas devengadas en este proceso.

TERCERO.- La Administración demandada y la entidad codemandada, en sus respectivos escritos de contestación a la demanda, solicitaron, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimaron aplicables, que se dictara sentencia por la que se desestimase el recurso interpuesto, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

CUARTO.- Recibido el juicio a prueba, se propuso por la actora confesión del Ayuntamiento y del representante de la Junta codemandada y documental, y por la representación procesal de dicha Junta prueba documental, todas las cuales fueron admitidas, y tras el trámite de conclusiones y la aportación de nuevos documentos por la actora, de los que se dio traslado a las demandadas al amparo del artículo 508 de la entonces vigente Ley de Enjuiciamiento Civil, se asignó el conocimiento del presente recurso -junto con otros- a la Sección 4ª de Refuerzo, señalándose inicialmente para la votación y fallo el 24 de diciembre de 2002, el cual quedó suspendido por Providencia del 21 del mismo mes para la práctica de la diligencia que fue acordada para mejor proveer, y tras las diversas actuaciones que obran en autos dicha Sección dictó Sentencia de 5 de septiembre de 2003, desestimatoria del recurso con imposición de costas a los recurrentes.

QUINTO.- Interpuesto contra la referida Sentencia recurso de casación ante el Tribunal Supremo, por este se dictó sentencia de 27 de noviembre de 2007 por la que, con revocación de aquella, se acordó reponer las actuaciones judiciales al momento en que se debieron resolver los recursos de súplica interpuestos por la demandante contra las dos providencias de fecha 21 de diciembre de 2002, a fin de que el Tribunal de instancia resolviese ambos recursos de súplica y continuase después conforme a Derecho la tramitación del pleito.

SEXTO.- Recibidas las actuaciones de la Superioridad, se acordó dar cumplimiento a dicha sentencia por esta Sección primera, al no haberse procedido a la renovación de los Magistrados que componían la de Refuerzo, dictándose auto de 25 de junio de 2008 resolviéndose los referidos recursos de súplica, y tras la práctica de la prueba acordada para mejor proveer, con el resultado obrante en Autos, y su puesta de manifiesto a las partes, se celebró la votación y fallo el día señalado, 23 de julio de 2009.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugnan directamente en el presente proceso por los recurrentes los Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 30 de julio de 1998 por los que se aprobaron con carácter definitivo la Modificación del Plan Parcial de Sector 56.3 del Plan General de Zaragoza, según Texto Refundido con fecha de visado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón de 21 de julio de 1998, instado por la Junta de Compensación del Sector 56/3, el Proyecto de Compensación de dicho Sector a petición de la referida Junta, según proyecto aprobado en Asamblea General Extraordinaria de 16 de junio de 1998; si bien condicionada su eficacia “a que por la Junta de Compensación del Sector 56-3, se aporte proyecto que cumplimente las prescripciones derivadas de los informes técnico y jurídico del Servicio de Planeamiento Privado incorporados al expediente, una vez aprobado en Asamblea General con el quorum legalmente exigido”; y el Estudio de Detalle para la manzana 21 del Plan Parcial del Sector 56.3, según proyecto técnico visado en fecha 8 de mayo de 1998, con determinadas salvedades impugnándose, así mismo, según los recurrentes indirectamente, el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986, el Plan Parcial del Sector 56-3, y las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación de dicho Sector.

Debiendo ponerse de manifiesto, con carácter previo, que no puede prosperar la inicial pretensión de la representación de la Junta de Compensación codemandada de que se desestime el recurso -se entiende que sin examinar los alegatos y pedimentos cuestionados- por estimar que concurre el ejercicio abusivo de un derecho por parte de los recurrentes, pues -siguiendo lo que hemos venido

sosteniendo en recursos análogos, a los que seguidamente se hará referencia-, no cabe tampoco deducir en el presente caso de lo actuado que como exigen las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1980 y 2 de noviembre de 1989-, los actores hayan ejercitado su derecho 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 haberse interpuesto; por uno de los recurrentes o personas o sociedades con ellos relacionadas, otros recursos contra acuerdos municipales aprobatorios de Planes e instrumentos urbanísticos.

SEGUNDO.- Habiéndose suscitado, por Providencia de 23 de diciembre de 2002 de la entonces constituida Sección 4ª de Refuerzo de esta Sala, la posible inadmisibilidad del recurso respecto del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986, del Plan Parcial del Sector 56-3, y de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación de dicho Sector, por extemporaneidad en su interposición, al tratarse de impugnaciones directas, y dado que por los recurrentes se insiste en que se está ejercitado una impugnación indirecta de Disposiciones Generales, se ha de comenzar recordando cual es el ámbito de esta última.

Como viene sosteniendo reiteradamente esta Sala -pudiendo citarse al respecto, entre otras, la sentencia número 231/1998, de 22 de mayo (Sección 2) que cita la número 561/1997, de 28 de julio, la número 639/2005, de 31 de mayo (Sección 4ª), la número 638/2007, de 24 de octubre y 23/2009 (ambas de esta Sección 1ª, la última en recurso interpuesto por el Sr. C.Y.)-, «la posibilidad de impugnar directamente un reglamento -que persigue la salvaguarda del principio de jerarquía de las fuentes- no empieza 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 (y ahora en el art. 26 de la Ley de 1998) 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 mas 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 abra sin limites 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 (Art. 2236).

Sucede, pues, con el supuesto de la impugnación indirecta algo parecido, mutatis mutandis, 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 solo 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 fórmula, 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 en su elaboración.

Y así lo ha venido a confirmar el Tribunal Supremo la Sentencia de 18 de junio de 2002, al desestimar el recurso de casación interpuesto contra la referida sentencia 231/1998, en la que se afirma por el Alto Tribunal que la sentencia de esta Sala declara “con razón, que lo que no cabe es pedir que se declare la nulidad o anulabilidad total de las disposiciones generales impugnadas únicamente en forma indirecta cuando se impugna directamente un acto administrativo y que hay que demostrar la relación que existe entre el acto y las disposiciones que se atacan”, confirmando el criterio de esta Sala al considerarlo acertado.

En el caso enjuiciado, el exámen de la demanda pone de manifiesto que lo que la parte recurrente trata de justificar como una impugnación indirecta, no sino pura y simplemente una impugnación directa del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986 y del Plan Parcial del Sector 56/3, como se desprende del propio contenido de la demanda. No obstante, sí ha de darse la razón a los recurrentes que la alegada falta de vigencia del referido Plan General por su no publicación, no es una impugnación indirecta de la validez de su contenido, sino que determinaría, de concurrir, su falta de eficacia, lo que, efectivamente, conllevaría que los instrumentos de desarrollo carecieran de la necesaria cobertura y soporte jurídico. Lo mismo ha de decirse respecto a la también alegada falta de publicación del Plan Parcial del Sector 56/3 y de su modificación -aquí directamente impugnada-. Sin embargo se ha de adelantar ya -anticipándonos a lo que en el siguiente fundamento se dirá- que no cabe apreciar la pretendida falta de publicación de tales instrumentos de planeamiento.

Lo anteriormente expuesto determinaría la inadmisibilidad de las pretensiones que se articulan con base en una pretendida impugnación indirecta de los instrumentos de planeamiento referidos, PGOU de 1986 y Plan Parcial del Sector 56-3; y a la misma conclusión se ha de llegar en cuanto a la también pretendida impugnación indirecta de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación de dicho Sector, la que no cabe por carecer de naturaleza normativa -en tal sentido, frente a lo que alegan los recurrentes, la referida sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2002-. Si bien, dado que, como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2002-, no caben admisibilidades parciales, el recurso en tales extremos debe ser desestimado.

Debiendo, en cualquier caso, significarse en lo que respecta al PGOU de 1986, que este ya ha sido impugnado en numerosas ocasiones por el recurrente Sr. C.I., su hermana, su cuñado, y sociedades a estos vinculadas -como es el caso de C.U., S.A. por los mismos motivos que aquí se aducen y frente a los que han recaído pronunciamientos desestimatorios de esta Sala y del Tribunal Supremo, pudiendo citarse, de entre otros y por la mayor similitud, los afectantes al Sector 56-2 sentencias nº 329/1997-Sec 2ª, 330/1997-Sec.2ª, 6/1998-Sec 1ª (confirmada por la del TS de 6/5/2002), 566/1999-Sec.2ª (confirmada por la del TS de 16/4/2003), 48/2000-Sec 1ª (confirmada por la del TS de 14/7/2003), 317/2007-Sec 1ª y 318/2007-Sec. 1ª a cuyos razonamientos en todo caso hemos de remitirnos, dándolos aquí por reproducidos.

Y, así mismo, el Plan Parcial del Sector 56-3 ha sido impugnado, tanto directamente, en el recurso 1478/1993 -interpuesto por la referida sociedad C.U.,S.A-, como indirectamente, en el recurso 1381/2002 -interpuesto por el Sr. C.I.- en el que recayeron las Sentencias números 5/1998 y 23/2009, respectivamente, desestimatorias de las pretensiones de los recurrentes. Debiendo aquí igualmente remitirnos y dar por reproducido lo razonado en primera de ellas -cuya copia está incorporada a las actuaciones y que es firme al declararse desierto el recurso de casación que en su día se había preparado- en respuesta a las objeciones opuestas al referido Plan Parcial, las cuales, por otro lado, vienen a coincidir en gran parte con las aducidas al impugnarse el Plan Parcial del Sector 56-2 a las que se da respuesta en las sentencias ya referidas.

TERCERO.- Por lo que respecta a la alegada falta de vigencia del Plan

General de 1986, por no haberse procedido a su íntegra publicación, la misma como se ha adelantado, debe ser rechazada, al igual que lo ha sido en los numerosos recursos conocidos por esta Sala en los que se planteaba idéntica cuestión -algunos de los cuales han sido citados-, así como en las sentencias del Tribunal Supremo confirmatorias de aquellas, pudiendo mencionarse, entre otras muchas, y por citar de las más recientes las de dicho Tribunal de 14 (marzo de 2007 y 17 de noviembre de 2005, en las que se relacionan una muestra considerable de los recursos en los que se ha tratado tal cuestión y se transcribe lo declarado al respecto por dicho Tribunal, a lo que así mismo hemos de remitir, dándolo por reproducido. Y es que, como reiteradamente se ha venido diciendo, la necesidad de publicación no alcanza a los documentos o elementos que forman parte del Plan que no sean normas ni participen de naturaleza, como planos, gráficos o textos no normativos. Habiéndose precisado por el Alto Tribunal -en la referida sentencia de 16 de abril de 2003-, respuesta a lo que insistentemente mantienen los recurrentes, “primero, que los Planes u Ordenanzas anteriores que el Plan General se limita a respetar se rigen, respecto de la necesidad de su publicación, por la normativa que estuviera vigente cuando fueron aprobados, la cual, si era anterior a la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, no la exigía, y segundo, que los llamados “listados y fichas” no son parte de la ordenación normativa material del Plan General sino meros instrumentos de referencias, (los listados, atinentes a los equipamientos, que solo hacen que relacionar determinados documentos del Plan para facilitar su conocimiento y manejo, y las fichas, referentes a objetivos similares a los expuestos en la Memoria, que sólo serán concretados en los futuros Planes Especiales de Reforma Interior)”. Sin que, que no obstante el resultado de la abundante prueba practicada en estos autos, quepa apreciar razones para llegar aquí a una solución diferente. Como tampoco por el hecho de que con ocasión de la Revisión del Plan General de 2001 se hayan publicado contenidos que en el Plan de 1986 no lo habían sido, pues ello en ningún caso permite concluir, como se sostuvo al aportar la nueva documentación tras el trámite de conclusiones, que el Ayuntamiento fue sus propios actos y haya reconocido que lo no publicado entonces eran Normas y Ordenanzas que debían haberlo sido entonces, careciendo, por tanto, de trascendencia tal documentación a los efectos examinados.

E igualmente ha de rechazarse la alegada falta de vigencia del Plan Parcial del Sector 56-3 y de su Modificación, bastando al efecto con añadir que las Ordenanzas reguladoras de aquel y el Texto Refundido en el que se recogieron las modificaciones, fueron publicados, respectivamente, en los Boletines Oficiales de la Provincia de Zaragoza de 11 de junio de 1993 y de 14 de septiembre de 1998.

CUARTO.- Partiendo, pues, de que las actuaciones aquí directamente impugnadas cuentan con la cobertura y soporte jurídico necesarios, y entrando en el examen individualizado de cada una, comenzando con la modificación del Plan Parcial de Sector 56-3 del Plan General de Zaragoza -cuyo expediente, pese a lo que se alega, si fue remitido, figurando con el número 3234181/97-, no puede desconocer que esta tenía por objeto únicamente “completar las ordenanzas del Plan Parcial para posibilitar la ordenación pretendida en varios Estudios de Detalle presentados a trámite y la parcelación en ellos reflejada derivada del Proyecto de Compensación”, quedando concretada a los artículos de las Ordenanzas 1.1.4, 1.2.4, 1.3.4 y 1.3.3, adicionando a los tres primeros un párrafo en el que se posibilita el adosar edificios situados en la misma o distinta parcelas, y la sustitución del último para posibilitar la parcelación de las manzanas zonificadas de otros usos distintos de vivienda. Ninguna objeción se hace en la demanda sobre la referida modificación, pues la pretendida nulidad de la misma se basa en la ineficacia, invalidez e inejecutabilidad de los instrumentos de planeamiento de los que trae causa, lo que ya ha sido rechazado. Únicamente aduce en los “Hechos” de la demanda que la Modificación se aprobó inicialmente a instancia del Presidente de la Junta de Compensación, sin que previamente lo hubiese acordado así la Asamblea de la misma. Más aparte de que, como se alega por la representación de dicha Junta, la modificación presentada tenía por objeto llevar a buen término anteriores acuerdos, es lo cierto que tal actuación del Presidente fue expresamente ratificada en Junta General Extraordinaria de 7 de abril de 1998. Por lo que el recurso contra la Modificación en cuestión ha de ser

desestimado.

QUINTO.- Por lo que respecta al Proyecto de Compensación -cuya eficacia, no ha de olvidarse, queda condicionada conforme al Acuerdo recurrido “a que por la Junta del Compensación del Sector 56-3, se aporte proyecto que cumpla las prescripciones derivadas de los informes técnico y jurídico del Servicio de Planeamiento Privado incorporados al expediente, una vez aprobado en Asamblea General con el quorum legalmente exigido”, y antes de entrar en el examen del mismo, dado que se aduce por la parte recurrente vicios en las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación del Sector y por la incorporación al Sector de propietarios de otros suelos exteriores a su ámbito en virtud de un Convenio que reputa de ilegal, se ha de insistir en que, como anteriormente se ha dicho, no cabe la impugnación indirecta de tales Bases y Estatutos por carecer de carácter normativo, como tampoco del aludido Convenio aprobado por Acuerdo Plenario de 29 de abril de 1993, suscrito el 1 de junio siguiente e incorporado a las actuaciones, determinando la improcedencia de entrar a examinar las ilegalidades en las que a juicio de los recurrentes incurrir tanto las Bases como el Convenio -éste último fue igualmente cuestionado y por idénticos motivos que en el presente en el recurso 783/1995 de la Sección 20, en el que recayó sentencia desestimatoria número 218/2000, de 14 de abril-. A lo que ha de añadirse, siguiendo la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de septiembre de 1987 -en el que el Proyecto de Compensación allí impugnado lo era por pretendidas irregularidades en la tramitación de las fases anteriores a su aprobación-, que habiéndose aprobado las Bases de Actuación y los Estatutos de la Junta de Compensación el 20 de enero de 1994 y la escritura de Constitución de la Junta el 23 de septiembre del mismo año, sin ningún recurso, reparo, objeción ni impugnación de los actores, ni de aquellos a quienes habían adquirido fincas incluidas en el Proyecto de Compensación, quedaron firmes para ellos y es evidente que no tienen ahora acción para impugnar el acuerdo aprobatorio del Proyecto de Compensación basándose en defectuosa tramitación de las Bases y Estatutos de Compensación cuando las mismas fueron consentidas y son por lo tanto definitivas y firmes y por ende ejecutivas e inatacables.

Por lo que se refiere a la alegada realización ilegal del trámite de información pública del Proyecto de Compensación, siendo cierto que en la fecha de su aprobación no se habían publicado la Modificación del Plan Parcial y el Estudio de Detalle, también lo es que fueron objeto de tramitación y aprobación simultánea, debiendo entenderse que su validez quedó condicionada a la efectiva publicación de los instrumentos de planeamiento, como así se produjo, quedando convalidada tal actuación. Y, frente a las demás irregularidades que se aducen en cuanto al referido trámite, basta con señalar que no cabe apreciar que se les haya ocasionado a los recurrentes indefensión alguna, cuando han tenido acceso a los expedientes, aun cuando, como dicen, no pudieran examinarlos todos los días del plazo al efecto abierto, lo que no les impidió entonces aducir cuanto estimaron oportuno en defensa de sus intereses.

Y por lo que respecta a los demás motivos impugnatorios que se invocan en cuanto al Proyecto de Compensación, señalar que ni ha quedado acreditado que no se ajuste al Plan Parcial y Bases de Actuación -una vez solventadas, claro está, las prescripciones impuestas-, ni se ha propuesto prueba pericial que pudiera avalar los argumentos de los recurrentes en los que basan su pretendida nulidad y que son esencialmente técnicos. Y al respecto no podemos sino recordar lo declarado por el Tribunal Supremo en la reiterada sentencia de 16 de abril de 2003 de “que los argumentos de la parte recurrente referentes a la disconformidad a Derecho del cálculo del aprovechamiento medio, debían haber ido acompañados de la correspondiente prueba pericial, que hubiera expuesto y explicado los cálculos que ha hecho el redactor del Plan Parcial (aprovechamiento de zona, aprovechamiento del sector, coeficientes de homogeneización, aprovechamiento de los sistemas generales, edificabilidad, etc).” Pero la parte recurrente ni siquiera pidió en la instancia la práctica de prueba pericial, dejando a la Sala y a este Tribunal Supremo sin el soporte necesario para juzgar si los argumentos de la parte, eminentemente técnicos, se corresponden o no con la realidad. En un pleito de esta trascendencia, en el que se discute y pone en tela de juicio, atacando el propio Plan General, todo el

urbanismo de una ciudad como Zaragoza, es necesario que las afirmaciones sobre el erróneo cálculo del aprovechamiento medio y sobre la influencia que en él haya podido tener la no inclusión del aprovechamiento de los Planes Parciales anteriormente vigentes, (que ni se citan), vengan avaladas por la correspondiente prueba pericial, a fin de no fiarlo todo a la palabra del demandante. Afirmaciones tales como que “los coeficientes de homogeneización de cada zona habían de obtenerse multiplicando el coeficiente de cada zona (artículo 31-1-1 RPU) por el coeficiente de cada sector (artículo 31.1.2 RPU) y estos coeficientes debían ser iguales o menores de la unidad (artículo 31.7 RPU), lo que no sucede en el PGMO de 1986”, o que “el PGMO no determina el aprovechamiento medio para cada cuatrienio, dividiendo la suma de todos los sectores del cuestionario para la total superficie del SUP para dicho cuestionario, englobando en tal superficie total tanto la de los sectores como la de los sistemas generales del mismo cuestionario, incluidos o adscritos por el Plan al SUP de estos sectores”, son afirmaciones que deben ir avaladas por una prueba pericial”.

Debiendo significarse que esta misma sentencia viene a confirmar lo ya sustentado por esta Sala en relación a la alegación que igualmente se hacía respecto del Sector 56-2 de que se había incluido como coste de urbanización a cargo a los propietarios los derivados de la desviación de una red de alta tensión, afirmándose entonces por el Alto Tribunal que “la Junta de Compensación contestó a esta alegación que del desvío de la línea de alta tensión el Plan Parcial determina que los propietarios sufragaran el 30 % del coste y el 70 % restante, entre el Ayuntamiento y la Compañía Eléctrica, reparto que pretende tener en cuenta el carácter suprapoligonal de la línea, así como el superior ámbito de los suelos beneficiados con su traslado”. Y la Sala de instancia acepta resumidamente estas razones. Nadie ha aclarado si la desviación de la línea es para fuera o para dentro del ámbito territorial del Plan Parcial, siendo así que se trata de supuestos distintos, pues en el primero es lógico que los propietarios (que ven suprimida una servidumbre aérea que les afectaba, según la Ley 10/66 de 18 de marzo) participen en algo en los costes de la desviación. Siendo en todo caso de reiterar que se trata de una determinación impuesta en el Plan Parcial.

SEXTO.- Finalmente, en cuanto al Estudio Detalle, su pretendida anulación la basan los recurrentes en los mismos motivos aducidos respecto al Proyecto de Compensación, ya desestimados, y aduciendo, al igual que se hizo en relación a aquél, la defectuosa realización del trámite de información pública, lo que así mismo ha de ser rechazado, dado que ninguna indefensión se les ha ocasionado por el hecho de que no obraran, según alega, en la misma oficina en que en la que se expuso al público los datos y determinaciones del PGMO de 1986 y del Plan Parcial, ni porque aquélla permaneciera cerrada los sábados, pese a ser administrativamente hábiles.

SÉPTIMO.- No hay motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

FALLO

PRIMERO.- Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 1237 del año 1998, interpuesto por D. J.L.C.L. y D. C.C.I., contra los Acuerdos referidos en el encabezamiento de la presente Sentencia.

SEGUNDO.- No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Así, por esta nuestra Sentencia, de la que se llevan testimonio a los Autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.