
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 499/2005. Sentencia nº 546 (24-06-2010)

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN PARCIAL. MODIFICACIÓN AISLADA. SECTOR 56-2.

Impugnación indirecta: ámbito y fundamento. Doctrina.

Supuesto de impugnación directa: Doctrina.

Procedimiento revisión Plan General: vicios e impugnación.

Inadmisibilidad de la impugnación.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Ricardo Cubero Romeo

MAGISTRADOS

D. Jesús María Arias Juana

D^a Isabel Zarzuela Ballester (*Ponente*)

D^a Nerea Juste Diez de Pinos

En Zaragoza, a veinticuatro de junio de dos mil diez.

En nombre de S.M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON, Sección Primera, el recurso numero 499 de 2005 seguido entre partes; como demandantes D^a T. y D. C.C.I., representados por la Procuradora D^a M.P.A.G. y asistidos por el Letrado D. J.C.U.P.; como demandado el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA representado por la Procurador D^a N.C.A. y asistido por el Letrado D. C.N.C.; y como codemandadas la JUNTA DE COMPENSACIÓN DEL SECTOR 56.2 "P.V." DE ZARAGOZA y la mercantil C.T.,S.A., representadas por el Procurador D. M.T.C. y asistidas por el Letrado D. J.L.P.L.

Es objeto de impugnación el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 28 de julio de 2005, aprobando con carácter definitivo la modificación aislada nº 1 del Plan Parcial del Sector 56-2 del P.G.O.U.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La parte actora mediante escrito que tuvo entrada en la Secretaría del Tribunal en fecha 28 de noviembre de 2005, interpuso recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo citado 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 los recurrentes los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el suplico de que se dictara Sentencia en los términos expuestos en el suplico de su demanda -folios 89 a 93 de la misma-.

TERCERO.- La Administración demandada y codemandadas en sus escritos de contestación a la demanda, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho, que, por su parte, estimaron aplicables, suplicaron que se dictan Sentencia por la que se inadmita y, en su caso se desestime el recurso interpuesto, con condena en costas a la actora.

CUARTO.- Recibido el juicio a prueba, con el resultado que es de ver en Autos, y tras el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna directamente en el presente proceso por la parte actora el referido Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 28 de julio de 2005, por el que se aprueba, con carácter definitivo, la Modificación Aislada nº 1 del Plan Parcial del Sector 56-2, instada por la Compañía Mercantil C.T.S.A.; e indirectamente el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986, el Plan Parcial del Sector 56-2, las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación de dicho Sector, la Constitución de la Junta de Compensación y la aprobación de los Proyectos de Compensación y Urbanización, el PGOU de Zaragoza de 2001 y el Texto Refundido de 2003.

SEGUNDO.- Con carácter previo ha de señalarse que no puede prosperar lo pretendido por la Administración demandada en su inicial consideración, de que debiera ser rechazado el recurso presentado, desde el punto de vista de las formas, por la ya conocida y decantada utilización fraudulenta del proceso por parte de la actora, 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, entre otras, para que pueda apreciarse abuso de derecho en su ejercicio- el actor 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 haberse interpuesto, por “C.U.,S.A.” por el socio y administrador Sr. U. y por familiares del mismo, esposa y cuñado, como es el caso, otros recursos contra acuerdos municipales aprobatorios de Planes e instrumentos urbanísticos.

Y, por otra parte, respecto al hecho previo de la demanda sobre la denegación en su día acordada por esta Sección de la ampliación del expediente administrativo interesada por aquella, los documentos interesados no forman parte estrictamente del expediente origen del acuerdo aquí impugnado y, en cualquier caso, le resultaban suficientemente conocidos a la actora sin que se le haya producido ninguna merma a sus posibilidades de argumentación como lo evidencia el contenido de su escrito de demanda, ni tampoco la denegación de la prueba propuesta por no ser pertinente o útil en relación con el objeto del recurso.

TERCERO.- Dada la impugnación indirecta que, como se ha indicado, efectúa el recurrente en su demanda, hay que recordar cual es el ámbito de la impugnación indirecta de las Disposiciones Generales. 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, y más recientemente la número 639/2005, de 31 de mayo (Sección 4), en recursos interpuestos por D. J.C.U., esposo y cuñado de los actores, por C.U.,S.A., de la que éste es socio y administrador, y por una Administración Pública en la que trabaja y a instancia del mismo, «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 y ahora en el artículo 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 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, 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 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 (Ar. 2236)-

Con el supuesto de la impugnación indirecta sucede 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 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 en su elaboración-»

Así lo ha venido a confirmar el Tribunal Supremo en la Sentencia de 18 de junio de 2002, al desestimar el recurso de casación interpuesto contra la referida Sentencia 231/1998, en la que afirma 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 examen de la demanda pone de manifiesto que lo que la parte recurrente trata de justificar como una impugnación indirecta, no es, en su mayor parte, sino pura y simplemente una impugnación directa de los instrumentos de planeamiento referidos, como se desprende del propio contenido de la demanda.

Debiendo resaltarse, además, que, en lo que respecta al PGOU de 1986, ya ha sido impugnado en numerosas ocasiones por los recurrentes, la aludida sociedad, el administrador y por familiares del mismo, 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 lo que afecta al Sector 56-2: Sentencias nº 329/1997-Sec.2, 330/1997-Sec.2, 566/1999-Sec.2 (confirmada por la del TS de 16/4/2003), 48/2000-Sec. 1 (confirmada por la del TS de 14/7/2003), 317/2007-Sec.1 y 318/2007-Sec. 1, a cuyos razonamientos en todo caso cabe remitirse, dándolos aquí por reproducidos-. El Acuerdo del Pleno Municipal de fecha de 28 de Enero de 1993 que aprobó definitivamente el Plan Parcial del Sector 56-2, fue también objeto de impugnación directa en el recurso nº 384/94, Sentencia de 16 de enero de 1998 (confirmada por la del TS de 6 de mayo de 2002), reflejadas en el Auto del Tribunal Supremo de fecha 14 de enero de 2010 el que se inadmite el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de esta Sección dictada en el recurso 1091/2003 por la representación de uno de los hoy actores, y el que se recogen las impugnaciones efectuadas por las mismas personas anteriormente referidas, en relación con instrumentos de planeamiento, gestión y ejecución del Sector 56.2 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, resoluciones recaídas sobre las mismas cuestiones planteadas, y Sentencias del Tribunal Supremo que las confirman. Por lo que sobre las pretensiones referidas a tales Instrumentos de Planeamiento ha de concluirse que existe cosa juzgada.

Por otra parte, en lo que respecta a la revisión del PGOU 2001 y conforme a

lo anteriormente señalado, reiterada la jurisprudencia excluye, la impugnación indirecta de disposiciones generales respecto a los supuestos vicios formales que afecten a su elaboración y así Sentencia del Tribunal Supremo de 25/10/2001 tiene declarado: “La impugnación de los vicios del procedimiento tiene su sede natural en los recursos directos y en los plazos para ellos establecidos, quedando el recurso indirecto tan sólo para depurar con ocasión de su aplicación, los vicios de ilegalidad material en que puedan incurrir las disposiciones reglamentarias y que afecten a actos de aplicación directamente impugnados”. Y en igual sentido la impugnación indirecta del Texto Refundido por haber prescindido del procedimiento establecido para las alteraciones subrepticamente producidas, y que, por otra parte, fue directamente impugnado por el Sr. U.P. y objeto del recurso que también se siguió ante esta misma Sección con el número 839/2003, en el que se dictó Sentencia de 6 de noviembre de 2007, desestimatoria del mismo.

Lo anteriormente expuesto determina la inadmisibilidad de las pretensiones que se articulan en relación a la impugnación indirecta de los instrumentos de planeamiento referidos -PGOU de 1986, Plan Parcial del Sector 56-2, Revisión del PGOU de 2001 y Texto Refundido de la Revisión del PGOU de 2001; y a la misma conclusión se ha de llegar en cuanto a la impugnación indirecta de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación del Sector 56-2, la Constitución de la Junta de Compensación y la aprobación de los Proyectos de Compensación y Urbanización y ello por carecer de naturaleza normativa -en tal sentido la referida Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2002-. Si bien, dado que, como recuerda la citada Sentencia de 17 de junio de 2002, no caben inadmisibilidades parciales, el recurso en tales extremos debe ser desestimado.

CUARTO.-En cuanto al acuerdo directamente impugnado, por el que el Ayuntamiento aprueba, con carácter definitivo, la Modificación Aislada nº 1 del Plan Parcial del Sector 56-2, “P.V.” de Zaragoza, instada por la Compañía Mercantil C.T.S.A., incluido como “Planeamiento Recogido” en el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, actualmente en vigor, consistente en la modificación Ordenanzas 1.4.4 -retranqueos de la edificación-, 1.4.7-ordenación- y 1.4.8 -acceso rodado-, de la manzana 1 del Plan Parcial, perteneciente a un único propietario, calificada como otros usos distintos de vivienda, la desestimación del recurso determinada por el hecho de que fuera de los motivos sustentados en la impugnación indirecta, validez y eficacia que afectan a los instrumentos que constituyen su marco jurídico y que reitera se limita a enunciar, en esta instancia, como motivos de impugnación que: la modificación impugnada no contiene los coeficientes de homogeneización de los usos y tipologías previstas; que altera el presunto equilibrio alcanzado en el Proyecto de Compensación y no establece el marco para su reparto; y porque altera y perjudica la ordenación de las fincas de los recurrentes sin establecer el marco para la compensación correspondiente. En definitiva, ningún vicio invalidante se esgrime, fuera de los que reiteradamente viene sosteniendo en relación con los instrumentos de los que trae causa, por todo lo cual el recurso debe ser desestimado.

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

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

FALLO

PRIMERO.- Desestimar el recurso número 499 del año 2005 interpuesto por D^a T. y D. C.C.I., contra el Acuerdo referido en el encabezamiento de esta Sentencia.

SEGUNDO.- 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.