

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Recurso n.1 683/1988. Sentencia n.1 559 (10-6-1989)
Expedientes: 425.749/1986, 289.851/1987, 247.275/1987y 361.585/1987

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA.

UNIDAD DE ACTUACIÓN (Delimitación).

Innecesariedad de reparcelación; aprobación de Estudio de Detalle.

Carga urbanizadora.

Principio de unidad de actuación en la ejecución: requisitos.

Derecho de propiedad. Objetividad de los actos.

Ilmos. Sres. MAGISTRADOS

PRESIDENTE D. Antonio Cano Mata

D. Julio Boned Sopena (*Ponente*)

D. Juan Piqueras Gayó

D. Jaime Servera Garcías

En Zaragoza, a diez de junio de mil novecientos ochenta y nueve.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación los actos del Ente demandado, de 20 de marzo de 1987 y 18 de mayo de 1988, sobre Delimitación de Unidad de Actuación y otros extremos.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

Ponente: Ilmo. Sr. Presidente D. Julio Boned Sopena.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. B El Ayuntamiento de Zaragoza, por acuerdo de 20 de marzo de 1987, aprobó definitivamente la delimitación de Unidad de Actuación, innecesariedad de reparcelación y Estudio de Detalle, en el ámbito del área de Intervención Y. Deducido recurso de reposición por los actores fue desestimado, en parte, el 18 de mayo de 1988.

SEGUNDO. B Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, los actores dedujeron demanda en súplica de que se dicte sentencia que anule los actos impugnados e imponga las costas a la Administración.

TERCERO. B El Ayuntamiento de Zaragoza, en su contestación a la demanda suplicó la desestimación del recurso.

CUARTO. B Recibido el recurso a prueba se declaró la pertinencia de la documental propuesta.

QUINTO. B Finado el periodo probatorio las partes evacuaron conclusiones sucintas, tras lo cual se señaló para Votación y Fallo el 7 de junio.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. B Constituye el objeto de este recurso los siguientes actos del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza: A) De 20 de marzo de 1987, disponiendo: *PRIMERO. Aprobar con carácter definitivo el proyecto

de Delimitación de Unidad de Actuación en Y, dentro del ámbito del Área de referencia Y, redactado por el Arquitecto D. A. M.G. e instado por los Sres. D. J. F. F. y D. J.A. G. G. Estableciéndose conforme a las determinaciones previstas en los arts. 119.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 158.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, como sistema de actuación a ejecutar esta Unidad el sistema de Cooperación. SEGUNDO. Aprobar con carácter definitivo la innecesariedad de Reparcelación de la citada Unidad de Actuación ... TERCERO. Aprobar con igual carácter definitivo el Estudio de Detalle para el ámbito de referencia, condicionando a que el Proyecto de Urbanización que se redacte, deberá comprender la totalidad de la urbanización prevista en el Área de Intervención. CUARTO. Respecto a la alegación presentada, en el periodo de información pública, por D^o M. C. S., en expediente 849.121/86, informar que ha quedado desestimada tanto en lo referente al retranqueo como a la notificación. QUINTO. Levantar la suspensión de licencias de parcelación, edificación y demolición, en el área determinada por el presente proyecto y ello conforme a lo establecido en el art. 27 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y en el art. 8 del Real Decreto Ley 16/81, de 16 de octubre. SEXTO. Remitir certificado del acuerdo de aprobación definitiva a la Comisión Provincial de Urbanismo de la Diputación General de Aragón, y publicar la aprobación del acuerdo en el Boletín Oficial de la Provincia. Todo ello conforme a lo dispuesto en el art. 140 apartados 5 y 6 del Reglamento de Planeamiento, puesto en relación con las previsiones del art. 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. SÉPTIMO. Contra el acuerdo de aprobación definitiva cabe interponer recurso de reposición ante el mismo órgano que resuelve previo al contencioso-administrativo en el plazo de un mes a contar desde la fecha de la notificación del presente acuerdo, y ello a tenor de lo establecido en el art. 52 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y de lo establecido en el art. 52 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. OCTAVO. Facultar a la Alcaldía-Presidencia para que adopte las resoluciones pertinentes en orden a la ejecución del presente acuerdo+.B) De 16 de mayo de 1988, acordando: *PRIMERO. Estimar en parte el recurso de reposición interpu

esto por D^o M. C. S. en expediente número 247.275/1987, contra acuerdo plenario de fecha 20 de marzo de 1988 por el que se aprobaba la delimitación de Unidad de Actuación, innecesariedad de Reparcelación y Estudio de Detalle en el ámbito del Área de Intervención Y, y ello con el sentido de que la carga urbanizadora será la correspondiente a todo el frente de la parcela de los titulares del expediente, hasta el encintado de las aceras de enfrente, incluso conexiones a servicios y ello sin perjuicio de que el Proyecto de urbanización que se presente deberá abarcar hasta la unión de la calle con el ..., con lo que se excluye el resto de propietarios no incorporados al ámbito aprobado debiendo por tanto el Ayuntamiento expropiar los terrenos con destino al nuevo vial que permita el acceso rodado a la unidad, y ello según se indica en el plano n.1 1 *Obtención de Suelo+ adjunto al expediente; desestimándose en los demás por cuanto el desarrollo de esta área por particulares trae su causa en el Plan General y en las facultades planificadoras que a los particulares les queda reconocida en el artículo 52 del Texto Refundido de la Ley del Suelo+.

SEGUNDO. B La ejecución de los Planes y de los Programas de Actuación Urbanística está sometida, según se deduce del artículo 117 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y del artículo 36 del Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978, al principio de la Unidad de Actuación por Polígono, o sectores completos conforme al término utilizado por el art. 43 del Reglamento de Planeamiento, de 23 de junio de 1978; su configuración como unidad territorial determina que la ejecución de los planes se efectúe por polígonos completos lo que constituye la regla general, sometida a las excepciones del apartado 11 de los arts. 17 y 36 de Ley y Reglamentos de Gestión, cuando la ejecución se refiere a sistemas generales derivados del Plan General o de viabilidad básica, zonas verdes y equipamientos o a las actuaciones aisladas en suelo urbano, excepto en tales casos y siempre que sea posible la delimitación del Polígono, éste será la unidad de actuación que exige conforme determina el art. 117.2 el cumplimiento de estos tres requisitos: a) que por sus dimensiones y características de la ordenación sean susceptibles de asumir las

cesiones del suelo derivados de las exigencias del Plan y de los Programas de Actuación Urbanística, b) que hagan posible la distribución equitativa de los beneficios y las cargas de la urbanización, c) que tengan entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación.

TERCERO. B Solamente cy dejando a un lado las actuaciones aisladas y la ejecución directa de los sistemas generales que no afectan al caso controvertidoC cuando no sea posible la determinación de un polígono a través de la presencia y cumplimiento de estos tres requisitos, podrá, según el apartado 3 del art. 117 de la Ley, art. 36 del Reglamento, llevarse a cabo la actuación que permitan al menos la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas del planeamiento; o sea, que se trate de una superficie con aprovechamiento tal, que tras la compensación o reparcelación sea suficiente a permitir beneficios y cargas a todos los propietarios en proporción a sus derechos iniciales; en todo caso ha de cumplirse este requisito, y el de que la actuación se lleve a cabo en suelo urbano, supuesto único en que cabrá acudir a la unidad de actuación distinta y al margen del polígono, pero además, con la exigencia negativa de que no sea posible por no darse aquellos tres requisitos la delimitación del polígono completo. Otra cosa sería dejar a la iniciativa de los particulares la delimitación territorial si ésta no se llevó a cabo en el Plan General o Parcial o al delimitar los perímetros de las zonas, según sus respectivos intereses y utilizando los mecanismos correctores de la compensación o reparcelación, con posibilidad de excluir del terreno delimitado a los propietarios de zonas urbanísticamente infravalorizables con la consiguiente falta de justificación técnica y económica, que todo polígono exige. Por ello cabe afirmar que la unidad de actuación no poligonal, requiere para su legalidad justificación de la imposibilidad de delimitar un polígono completo por no darse los requisitos que la Ley y Reglamento sancionan como de obligada concurrencia para su determinación.

CUARTO. B Llegados a este punto de razonamiento observamos que quien acciona nada ha probado Cni intentado probarC para mostrar la incorrección jurídica en que pudiera haber caído el Ayuntamiento; y no hay razón alguna que nos permita dudar de su proceder en la aprobación definitiva del Proyecto de Delimitación. Tampoco hay objeción que hacer a la declaración de innecesariedad de la Reparcelación, puesto que en ningún momento quiebra el principio de equitativa distribución de los beneficios y cargas derivados del Planeamiento. Lo mismo añadiremos respecto al Estudio de Detalle, del que no hay indicio alguno de ilegalidad por su falta de subordinación a la Planificación General que se inicia con el General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

QUINTO. B La única razón que vendría a justificar el presente recurso, es la aplicación al campo urbanístico de la teoría sobre la propiedad, que se recogen en el Código Civil. Ahora bien, ello no resulta posible pues el juego Centre otras normasC de los artículos 76 y 87 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, demuestra que el derecho de propiedad no es ya potencialmente ilimitado, sino, más bien un derecho encerrado en límites precisos que empieza por definir la propia Ley del Suelo y que terminan de perfilar Ccomo dice la doctrinaC los Planes de Ordenación. Pues bien las previsiones urbanísticas que los actos administrativos ejecutan tampoco se apartan de las previsiones del bloque regulador del Urbanismo, en relación con la propiedad privada.

SEXTO. B Finalmente, queremos decir que con el acuerdo dictado en Reposición el 18 de mayo de 1988, se salva cualquier problema que pudiera incidir contra los actores. Se excluye al resto de los propietarios no incorporados al ámbito aprobado, debiendo por tanto el Ayuntamiento de Zaragoza cy ello lo dice, expresamente el segundo de los actos impugnadosC expropiar los terrenos con destino al nuevo vial que permite el acceso a la Unidad; nuevo vialCañadiremos ahoraC que no innova el planeamiento y que resulta

simple ejecución de las previsiones del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

SÉPTIMO. B Infracciones administrativas procedimentales a que alude el actor tampoco las hay, al menos con el sentido y alcance exigido por el artículo 48.2 de la Ley de Procedimiento, pues los defectos de

forma sólo tienen incidencia anulatoria, aparte de los actos nulos de pleno derecho del artículo 47 que, obviamente, no es el caso si impiden al acto alcanzar su fin o dan lugar a indefensión, la cual no se ha producido en el caso de autos.

OCTAVO. B Se nos dice ctambiénc y de ello se hace queja al final del procedimiento, que la Administración sigue ejecutando la planificación y cexpropiandoc pese a la interposición de este recurso. Si ello es así el Ayuntamiento de Zaragoza no se ha apartado un ápice de la legalidad, y simplemente aplica el principio de ejecutividad administrativa recogido centre otrosC en los artículos 101 y 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 122 y siguientes de la Reguladora de esta Jurisdicción Contenciosa, a más de las previsiones específicas de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

NOVENO. B La conclusión a cuanto se ha expuesto no nos puede llevar más que a la desestimación del recurso, sin que de lo actuado deriven méritos para hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas.

FALLAMOS

PRIMERO. B Desestimamos el presente recurso contencioso número 683 de 1988, deducido por D. E. M. L. y las demás personas que se han consignado en el encabezamiento de esta resolución.

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

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