
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA
Recurso nº 862/1996-B. Sentencia nº 576 (29-06-2001)

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

PROYECTO DE COMPENSACIÓN. AREA INTERVENCIÓN U-57-11.

Ctra. Madrid.

Propietario único.

Legitimación activa: acción popular.

Coefficientes de ponderación: aprovechamiento objeto de cesión al Ayuntamiento.

Aprovechamiento bajo rasante: computo.

Suelos de sistemas generales. Convenio posterior: permuta y obras de urbanización.

Ver sentencia relacionada 934/99 en Tomo 11.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Fernando Zubiri de Salinas

MAGISTRADOS

D. José Emilio Pirla Gómez

D^a M^a Mar García Matute (*ponente*)

Zaragoza, veintinueve de junio de dos mil uno.

Es objeto de este recurso el acuerdo del Pleno de 7 de marzo de 1996, por el que se aprueba el Proyecto de Compensación de propietario único, correspondiente a la unidad de ejecución única del área de intervención U-57-11, del Plan General. sita en carreta de Madrid, promovido por A., S A.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.— La actora interpuso ante esta Sala recurso contra la resolución contra la resolución citada. Admitido a trámite, formalizó la demanda por la que interesó la nulidad de aquellas resoluciones.

SEGUNDO.— La administración demandada contestó la demanda oponiéndose a la misma y solicitó la desestimación de la misma por ser conforme a derecho la resolución recurrida.

TERCERO.— Recibido el juicio a prueba fue practicada la documental propuesta por las partes.

CUARTO.— En conclusiones las partes insistieron en sus alegaciones y peticiones, quedando los autos pendientes del correspondiente señalamiento.

QUINTO.— Por Acuerdo de la Presidencia de la Sala, se constituyó la Sección Tercera de refuerzo en fecha 1 de marzo, atribuyéndose a dicha Sección el conocimiento, entre otros, del presente recurso, decretándose por providencia

efectuar la designación de ponente y el señalamiento para deliberación y fallo el día 19-2-2001.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.— Constituye el objeto de este recurso determinar si es conforme al Ordenamiento Jurídico el acuerdo del Pleno de 7 de marzo de 1996, por el que se aprueba el Proyecto de Compensación de propietario único, correspondiente a la unidad de ejecución única del área de intervención U-57-11. del Plan General, sita en carretera de Madrid promovido por A., S.A..

SEGUNDO.— Sobre la causa de inadmisibilidad invocada por las representaciones del Ayuntamiento, de la DGA y de A., S.A., acerca de la falta de legitimación activa del demandante, la sentencia de 18 de junio de 1999 (R 1290/94) en su fundamento jurídico Segundo dice lo siguiente:

«Segundo.— Sobre la causa de inadmisibilidad invocada por las representaciones del Ayuntamiento, de la DGA y de la Junta de Compensación del Polígono núm... acerca de la falta de legitimación activa de los demandantes, la sentencia de 22 de mayo de 1998 (S/R 1276/94), en su Fundamento de Derecho Segundo dice lo siguiente: «La representación del Ayuntamiento y de la Junta de Compensación alegan como primera causa de inadmisibilidad la falta de legitimación activa de la recurrente. Su inviabilidad resulta de lo razonado en el Fundamento de Derecho Quinto de la S/R 801/93. en los siguientes términos:

QUINTO.— La práctica totalidad de las partes personadas invocan la falta de legitimación activa de la recurrente.

Así, en primer lugar, niegan que los demandados que la recurrente tenga, frente a lo que afirma en su demanda, «interés directo como consecuencia de ostentar derechos afectados por tal Plan Parcial», ya que la misma carece de propiedad o derecho alguno, en el concreto ámbito físico a que se circunscribe el instrumento de ordenación contra cuyo acto de aprobación con carácter definitivo dirige directamente su impugnación, y ciertamente dicho interés directo o legítimo, en la interpretación más amplia que del interés cabe hacer tras la asunción de la doctrina constitucional relativa al interés para recurrir, es inexistente en el caso enjuiciado, por lo que no cabe fundar en el mismo la intervención de la recurrente en el lado activo de la relación jurídico procesal, sin embargo, ello no determina el acogimiento de la alegada falta de legitimación de la actora, con las consecuencias a dicha declaración inherentes, ya que la anterior afirmación no es sino complementaria de la que invoca como fundamento de su legitimación activa, que no es otra que «la que corresponde a la recurrente de acuerdo con el artículo 304 del TRLS 1992 que confiere la acción pública en defensa de la debida observancia de la legislación urbanística, de los Planes y de los Proyectos».

A pesar de la anterior invocación los codemandados insisten en la falta de legitimación de la recurrente fundada en la existencia de un abuso de Derecho en el ejercicio de la acción pública, sin embargo, este Tribunal no estima procedente acoger dicha alegación toda vez 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 ya en anteriores ocasiones ha procedido a la impugnación de acuerdos municipales aprobatorios de otros Planes Especiales e instrumentos urbanísticos.»

TERCERO.— Pasamos a reproducir los fundamentos de derecho de la sentencia 934/99 dictada por esta Sala, sección segunda, en el recurso 939/95 (*), cuyo objeto era el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de 25 de mayo de 1995, por el que se aprueba con carácter definitivo el Texto Refundido del Plan Especial de Reforma Interior del Área de Intervención U-57-11, en la que se tratan la mayor parte de las cuestiones que también plantean en el presente recurso:

«SEGUNDO. Antes de comenzar el estudio de las cuestiones de fondo planteadas, ha de señalarse que el Ayuntamiento demandado alega las siguientes causas de inadmisibilidad: 1.— Inadmisibilidad parcial del recurso en cuanto a la impugnación del Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Zaragoza, en tanto que por la vía de la impugnación indirecta no cabe la impugnación global de la disposición general obviando el uso del recurso directo y que, en cualquier caso, no sería viable tal impugnación a quien careciese de derecho o beneficio directamente afectado. 2.— Inadmisibilidad también del recurso, cuanto a la impugnación del Plan sobre la base de negar su eficacia por la falta de publicación de determinados documentos y normas que, según afirma, en nada inciden en el caso que nos ocupa.

TERCERO. Al respecto hemos de señalar que la misma sociedad demandante, ha suscitado la mayor parte de la argumentación de fondo que plantea en este recurso en otros anteriores resueltos ya por sentencias, en las que las partes demandadas en los mismos planteaban también análogas cuestiones de inadmisibilidad, particularmente en los recursos 816/94 de la Sección 2 resuelto en sentencia de 28 de julio de 1997, 801/93, resuelto en la sentencia de 18 de enero de 1997, seguidas por la más reciente número 231/1998, de 22 de mayo.

En esta última, se llega a un pronunciamiento de inadmisibilidad de las pretensiones 3ª 4ª allí formuladas, que, al margen del sector concreto a que hacían referencia, también constituían, como en el presente caso, impugnaciones directas de determinados instrumentos de planeamiento, aunque justificadas como impugnaciones indirectas. En efecto, en el presente recurso se interesa a los apartados C) y D) que se declare nulo o anulable el PGMO 1986 y su modificación y Texto Refundido, por lo que, en relación con las pretensiones contenidas en dichos apartados, reproducimos a continuación algunos de los razonamientos de dicha sentencia.

(*) Nota: Recogida en Tomo 11, pag. 120 y ss.

Así en el fundamento de derecho tercero, que a su vez reproduce el duodécimo de la sentencia 816/94, de 28 de julio, entre otras cosas, se dice:

«Entrando en el tercer tema suscitado, esto es, cual es el ámbito de la impugnación indirecta resulta preciso comenzar recordando que la posibilidad de impugnar directamente un reglamento —que persigue la salvaguarda del principio de jerarquía de las fuentes— no empecé 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 —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, 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 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 recuso 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 recuso 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, sentencias del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1977 (AR. 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 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.

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 sino pura y simplemente una impugnación directa de otros instrumentos de planeamiento, como se desprende del propio contenido literal del suplico de demanda en el que se solicita con carácter previo e independiente de los motivos de impugnación de los acuerdos concretamente recurridos que “se declare nulo o anulable” tanto el PGOU de 1986, como el Plan Parcial del Sector 51-1, pretensiones propias de una impugnación directa.»

Con base en dicho razonamiento ha de declararse aquí la inadmisibilidad de las pretensiones relativas a la nulidad o anulabilidad del PGMO 1986 así como de su Modificación y Texto Refundido, que como ha quedado indicado se formulan a los subapartados C y D respectivamente del apartado primero del suplico de la demanda.

CUARTO. En cuanto a la declaración de invigencia que se pretende en los subapartados A) y B) del mismo apartado primero del suplico de la demanda, hemos de reproducir igualmente lo dicho por esta Sala en la Sentencia de esta Sección 2ª de 18 de enero de 1997, recogido igualmente por la ya citada de 22 de mayo de 1998, en cuyo fundamento de derecho sexto bien que referido allí a la invigencia de una parte del Plan General y de otra de un determinado Plan Parcial, aunque plenamente aplicable al caso, en el que además de la invigencia del primero, reiterando alegaciones similares en tal sentido, se pretende la invigencia del PERI del Area de Intervención que aquí nos ocupa, se dice: «Comienza la parte recurrente afirmando que el Plan General de Zaragoza no ha entrado en vigor y que, por lo tanto, no resulta vigente ni aplicable y que ello es así ya que la Corporación 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 Áreas de Intervención del Anexo a las Normas Urbanísticas citado en el artículo 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 del 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 contenida en la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Dicha alegación ya aducida en recursos anteriores al presente merece igual que en aquellos una respuesta desestimatoria ya que si bien es cierto que es necesaria la publicación íntegra de la Normas Urbanísticas de cualquier clase de Planes, tal como sientan las SS. del T.S. de 29 de junio y 22 de septiembre de 1992, que reiteran doctrina de las 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 a 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, número 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 Detalle, 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 sienta 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 como ponen de manifiesto in extenso los codemandados, excusando con ello a este Tribunal de la necesidad de hacer una relación pormenorizada que resultaría en exceso prolija, como lo son los escritos de contestación, que 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 del Plan Parcial impugnado.»

QUINTO. Entrando ya en el análisis de los concretos motivos de impugnación del PERI, la recurrente los concreta en los que, sistematizados se enumeran a continuación:

1.– Introducción ex novo de un uso —Centro Comercial Integrado— no previsto en la modificación del PGM0, sobredimensionado en relación con el Área de intervención.

2.– La conversión a través del PERI de suelos calificados de Equipamiento «Resto de Sistema General Cultural» en Sistema Local Docente al servicio del Área de Intervención U-57-11, con incumplimiento de las reservas de suelo correspondientes a la «Unidad integrada» (1000 viviendas), acordadas por la Diputación General.

3.– Incumplimiento de las prescripciones sobre espacios libres y de la zonificación E-2, prescrita por la DGA en la modificación del PGM0 1986, así como por establecer una red de infraestructuras no basada en las determinaciones del Plan General o en modificación.

4.– No incluir los preceptivos coeficientes de ponderación relativa de la concreta asignación de usos realizada por el PERI respecto del valor de recuperación y tipología predominante, injustificada delimitación del A. I. U-57-11 como unidad de actuación y diverso establecimiento de parámetros HU y PU en relación con los exigidos en la aprobación inicial.

5.– Igual tramitación del expediente en cuanto a información pública y en cuanto a la aprobación por el Ayuntamiento y no por la DGA.

SEXTO. En relación con el primero de dichos motivos ha de señalarse, en primer lugar, que como viene estableciendo la jurisprudencia que el artículo 23.3 de la Ley del Suelo de 1976, permite al Plan Especial de Reforma interior operaciones de reforma interior no previstas en el Plan General, en sus determinaciones básicas.

Al efecto, además de las sentencias del Tribunal Supremo que cita la Defensa Letrada del Ayuntamiento demandado en su escrito de contestación a la demanda, debe citarse la de 2 de junio de 1998 (Aranzadi 5132), en cuyo fundamento de derecho segundo se dice: «Esta Sala, en efecto, ya en la sentencia de 31 de diciembre de 1985 (RJ 1985, 6553) tiene declarado que el Plan Especial de Reforma Interior viene concebido en el artículo 23 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, en relación con los preceptos concordantes de la misma y del Reglamento de Planeamiento de 28 de junio de 1978 (...), como instrumento de ordenación derivado, ya que precisa de un Plan superior, respecto del cual se halla en una de las dos siguientes posiciones: a) operaciones de reforma previstas en el Plan General, en cuyo caso deberá ajustarse a su determinaciones y b) operaciones de igual clase no concretadas en el Plan General, supuesto en el que no podrá ser modificada la estructura de éste. Y esta misma doctrina, reveladora de la relación jerárquica directa que puede existir entre el Plan General y el Plan Especial de Reforma Interior en sus distintas modalidades, es subrayada también por otras muchas sentencias, como la de 8 de mayo de 1989 (RJ 1989, 3847), según la cual respetando el límite de la estructura fundamental del Plan General el Plan Especial de que se trata puede proceder a reorganizar el suelo en la forma que el interés general exija, 27 de febrero 1987 (RJ 1987, 3378) según la cual la conclusión de que los Planes especiales que tengan por objeto operaciones de reforma interior no previstas en

el Plan General podrán modificar éste dejando a salvo su estructura fundamental ha sido reiteradamente destacada por la jurisprudencia con arreglo a las sentencias que cita de 28 de diciembre de 1984 (RJ 1985, 427), 10 de abril, y 31 de diciembre de 1985 (RJ 1985, 2197 y 6553) y 21 de mayo de 1986 (RJ 1986, 3265) y 11 de febrero de 1987 (RJ 1987, 2961), que estudia las posibilidades innovativas del Plan Especial de Reforma Interior respecto del Plan General, como tronco común de todos los que a su amparo pueden formularse, ya que esas posibilidades son precisamente la razón de ser de los mismos, siempre y cuando las líneas maestras del Plan General se respeten, debido a la incuestionable jerarquía existente entre ellos»).

Trasladando dicha doctrina al caso enjuiciado ha de concluirse que el Plan Especial de Reforma Interior que se impugna, no infringe las previsiones de la modificación del Plan General en cuanto no introduce ex novo un uso —Centro Comercial Integrado—, como pretende la recurrente, sino que el mismo se integra en el uso comercial previsto en el artículo 5.2.2.2. de la memoria del propio Plan Especial compatible con el uso terciario admitido por el Plan General en el frente de la carretera para el Área de referencia con la calificación «comercial» aceptada por el mismo, sin que la mayor intensidad de dicho uso, al tratarse de una gran superficie comercial, determine su calificación como sistema general, puesto que tal circunstancia que no contradice el uso lucrativo permitido por el Plan General, a lo sumo obliga a considerar la normativa al respecto (Ley de Comercio de la Comunidad Autónoma y Plan de Equipamientos Comerciales de la misma).

La aplicación de la misma doctrina conduce a la desestimación del segundo de los aludidos motivos de impugnación del PERI, relativo a la conversión de suelos calificados como «Resto de Sistema General Cultural» en sistema local docente al servicio del Área, debiendo añadirse por lo que a las reservas de suelo se refiere que a modificación del Plan General crea el Área de Intervención en las que junto a la previsión de uso residencial, frente a la calificación industrial anterior, se hacen necesarias cesiones para viales, zona verde y dotaciones, que no estaban previstas con aquella otra calificación, en particular la de espacios verdes, tal como pone de manifiesto la Administración municipal en su escrito de conclusiones.

SÉPTIMO. Alega seguidamente la recurrente el incumplimiento de la zonificación E-2 que exige que la tipología de la ordenación sea concordante con el tejido circundante —A-I, grado 3—, reparo que debe ser igualmente desestimado, al no existir con carácter imperativo una tipología unitaria, máxime cuando, como afirma el Ayuntamiento demandado en conclusiones, se trata de una unidad separada de lo que constituye el núcleo antiguo del B° de Valdefierro, debiendo añadirse que el Plan señala para estas zonas que las limitaciones de volumen y uso se han de establecer a través del preceptivo Plan Especial, en concordancia con el tejido urbano circundante, dentro de las funciones de reequipamiento, sutura y remate de aquél propias estas zonas, de forma que las determinaciones de volumen y número máximo de plantas contenidas en el Plan General son sólo indicativos y pueden modificarse en el Especial si se hace con la debida com-

pensación y justificación, extremos estos sobre los que ninguna crítica ni prueba se ha articulado, siendo tal solución la ya adoptada por esta Sala en relación con una alegación similar en la sentencia de 31 de julio de 1991, confirmada por la del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 1996 (Aranzadi 6537) recogida, por otro lado en la sentencia también de esta Sala y Sección, de 28 de julio de 1997, dictada en el recurso 816/94, a instancia de la misma Entidad aquí recurrente, en que se hacía alegación similar, en relación con el concreto instrumento de planeamiento en él impugnado.

Por lo que se refiere al reparo relativo a la red de infraestructuras, su rechazo viene determinado por tener su fundamento en una afirmación de hecho, la saturación de determinado elemento de la red de saneamiento que no tiene sustento en prueba objetiva alguna, ello aparte de que tal previsión resulta perfectamente viable en el Plan Especial de Reforma Interior, en concordancia con su finalidad y con su subordinación al Plan General con los límites indicados en la doctrina jurisprudencial anteriormente transcrita.

OCTAVO. En relación con la también alegada falta de inclusión en el PERI de los coeficientes de ponderación, dicha cuestión tampoco es nueva, habiéndola resuelto en sentido desestimatorio esta Sala (Sección 1^a) en su sentencia número 316/1996, de 4 de mayo, en cuyo fundamento de derecho undécimo se dice al respecto que «ello está en relación con el aprovechamiento tipo para que pueda éste expresarse por referencia al uso y tipología edificatoria característicos (artículo 96.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992), y es claro que tal aprovechamiento debe definirse para cada área de reparto; que no es función de los Planes Especiales tal definición (artículo 95) sino de los Planes Generales y que, en concreto, el del municipio de Zaragoza no ha sido adaptado a la Ley del Suelo vigente en el plazo señalado en la Disposición Transitoria Séptima de la misma;... » Debiendo añadirse ahora que tales preceptos fueron declarados inconstitucionales en la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo publicada en BOE número 99, de 25 de abril de 1997. Por otro lado, el artículo 83.2.a) que se invoca como determinante de tal inclusión se remite al capítulo 11, en el que se integran los dos preceptos anteriormente citados, no siendo aceptable la evaluación que de tales coeficientes realiza la recurrente, sobre la base de su exclusivo criterio personal y sin apoyo en prueba técnica alguna.

NOVENO. En cuanto a la objeción al Estudio de Tráfico, de que los coeficientes de generación de tráfico y demanda de estacionamiento —HU y PU— son muy inferiores a los que se exigieron por el Ayuntamiento a T. en el acto de aprobación inicial, así como que tales coeficientes no se explicitan en las Ordenanzas, a partir de la cual infiere una actuación arbitraria y con desviación de poder de la Administración Municipal, no es tampoco nueva, habiéndola aducido también en el recurso 804/1993, en el que impugnaba otra actuación urbanística similar, debe ser igualmente rechazada por cuanto con tal afirmación no puede fundamentarse la existencia en la actuación de la Administración de arbitrariedad con desviación de poder, que exige, sino una demostración fehaciente, cuando menos, unos indicios racionales vehementes de que la Administración deman-

dada ha utilizado potestades administrativas para fines distintos de los previstos por el Ordenamiento Jurídico, lo cual aquí no se ha acreditado, cual ocurrió en aquel caso, resuelto en el mismo sentido en la sentencia 316/97, de cuatro de mayo.

Por otro lado, la prueba documental practicada ha puesto de manifiesto que el Estudio de Tráfico y Accesos existente en el Plan Especial objeto de este recurso tiene por objeto limitar la capacidad comercial a implantar y dotarla del mínimo de estacionamientos necesario, para que su implantación no perturbe el normal funcionamiento de los Sistemas Generales de Tráfico.

DECIMO. Por lo que se refiere a la objeción relativa a la necesidad de haberse sometido a información pública el PERI, con carácter previo a la aprobación inicial, con aplicación de lo exigido en el artículo 125 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico para los Planes Generales, el artículo 147.3 del mismo Reglamento es tajante en la exigencia para tal aplicación extensiva que se trate de Planes Especiales de Reforma Interior que afecten a «barrios consolidados y que incidan sobre la población afectada», supuesto que no concurre en este caso.

Así mismo, debe rechazarse la deficiencia de falta de apertura de las oficinas municipales durante todos los días del periodo de información pública, pues ello de ser cierto, constituiría una irregularidad carente de eficacia invalidante, en la medida en que como opone el Ayuntamiento demandado y se constata por la extensa argumentación sobre el instrumento de planificación que impugna, ello en modo alguno ha supuesto indefensión material en la recurrente, sin que le quepa asumir el papel de defensor de los intereses de otros hipotéticos afectados.

Por último, la desestimación de la argumentada nulidad del PERI, al haberse aprobado por Órgano incompetente —el Ayuntamiento de Zaragoza— deviene de la constatación por lo argumentado en anteriores fundamentos de derecho que el PERI objeto de impugnación no ha alterado la estructura fundamental del Plan General, presupuesto que determinaría la aprobación por el Órgano competente de la Comunidad Autónoma, que, por otro lado, ha intervenido y mostrado conformidad con la tramitación seguida.

UNDÉCIMO. Lo razonado determina la inadmisibilidad del recurso en los puntos que luego se dirá y la desestimación en los restantes, sin que haya lugar a hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas».

CUARTO.— Por lo que se refiere a los motivos de impugnación del Proyecto de compensación, impugnado directamente se alega, según el escrito de conclusiones:

Apartados F.1 y 2: la introducción «ex novo» en el Proyecto de Compensación de unos coeficientes de ponderación, no determinados previamente en el planeamiento legitimante, y la falta de determinación justificada en el planeamiento de los coeficientes de ponderación.

En relación con estas alegaciones baste la remisión al fundamento de derecho octavo de la sentencia 934/1999, ya transcrito.

Se alega en los puntos F.3, 4, 5, 6, 7, que los coeficientes de ponderación utilizados en el Proyecto de compensación carecen de justificación objetiva; que los coeficientes de ponderación utilizados en el Proyecto de Compensación son los utilizados en el Suelo Urbanizable no Programado de Madrid que el valor de repercusión del suelo del uso Centro Comercial Integrado es muy superior respecto del valor de repercusión del uso residencial, por lo que el Patrimonio Municipal del Suelo habría visto aumentado los suelos que no cabía patrimonializar A., S.A. y que corresponderían al Patrimonio Municipal del Suelo; que de acuerdo con la legislación catastral no sólo hay que tener en consideración los aprovechamientos sobre rasante, sino además los bajo rasante; y que los coeficientes de ponderación no son justificados ni se ajustan a los valores catastrales también informados favorablemente por el Ayuntamiento.

En la memoria descriptiva del proyecto se recoge la cesión del 15% del aprovechamiento al Ayuntamiento, materializándolo en las fincas que se describen, proyecto que fue aprobado definitivamente por acuerdo del Ayuntamiento Pleno de 7-3-1996, y, por tanto, con su adjudicación al Ayuntamiento.

La determinación de los terrenos objeto de cesión obligatoria es fruto de la propuesta que supone el proyecto de compensación a formular por los interesados, en este caso, por el propietario único (art. 174.2 Regl. de Gestión Urbanística), y que la Administración podrá aceptar o rechazar aprobando o denegando su aprobación a tal proyecto, dando lugar en el primer caso a la adjudicación de dicho aprovechamiento.

Nos encontramos con un Proyecto de Compensación de propietario único, en el que los coeficientes de ponderación vienen referidos para determinar el citado aprovechamiento lucrativo objeto de cesión obligatoria al Ayuntamiento, según la normativa vigente en el momento de aprobación del citado Proyecto, y frente a los índices de ponderación aceptados por la corporación demandada y el propietario, así como el valor de repercusión de suelo sobre m² edificable de 23.150 ptas. —que el Ayuntamiento considera válido por ser ligeramente superior al valor que se considera para la valoración de viviendas con valores V.P.O. por la Sección Técnica Invent. Admón. P.M.S—, pretende la actora su sustitución por otros, señalados en el escrito de demanda sin apoyo técnico —como ya se le indicaba en la sentencia transcrita —fd Octavo—, mientras que en el escrito de conclusiones menciona otros diferentes, referidos a la aplicación de la ponencia de valores catastrales aprobada por el Ayuntamiento de Zaragoza, pero con efectos desde 1997, por tanto, con posterioridad a la aprobación del Proyecto de Compensación impugnado. No cabe, por tanto, su aceptación, ya que además no hay razones para pensar que los cálculos efectuados no tengan una justificación cierta sólo por utilizarse los índices de ponderación previstos en el Plan General de Madrid.

Por lo que se refiere a al apartado F.6., —aprovechamiento bajo rasante—, ha de convenirse con la representación de la Administración demandada que el Plan General vigente al regular la edificabilidad en el art. 3.1.15 de las Normas Urbanísticas, señala que la misma es un coeficiente expresado en m² de superficie edificable por m² de suelo, medido en proyección horizontal, y en párrafo

siguiente decir: «el conjunto de m² edificables comprenderá los cuerpos cerrados del edificio, volados o no, situados en locales o plantas completas, que tengan consideración de semisótano, planta baja, entreplanta o planta alzada». Por lo que en el cómputo de la edificabilidad no se incluye el sótano, ni el semisótano en los supuestos que cumplan las condiciones expresadas en la propia norma.

No puede olvidarse que en su pretensión de una mayor patrimonialización de suelo en favor del Ayuntamiento, la actora mantiene una posición contraria a la que defendió en otros procedimientos —rec. 803 y 1304-A—, en los que sostuvo que cuando el plan no estuviera adaptado a la nueva Ley del Suelo no era exigible, en el supuesto de suelo urbano, la cesión del 15% del aprovechamiento lucrativo, defendiendo ahora la tesis contraria, desconociendo el pronunciamiento del TC al respecto de las cesiones obligatorias.

En el punto F.8) se alega que uno de los objetivos del Proyecto de Compensación de Propietario único es la valoración y consiguiente cesión al Ayuntamiento de las parcelas en las que ubicar el 15% del aprovechamiento urbanístico de cesión al Patrimonio municipal del suelo, y este es un tema de interés general y público. Con dicho argumento defiende la recurrente su legitimación activa.

En el punto F.9) se argumenta que en el Proyecto de Compensación no se evalúan ni se resuelve el problema de los suelos de sistemas generales comprendidos en el ámbito del A.I. U-57-11 y adscritos en su ámbito de obtención al exceso de aprovechamiento de determinados sectores del SUP respecto del aprovechamiento medio, y con posterioridad a la aprobación del Proyecto de Compensación, A., S.A. y el Ayuntamiento de Zaragoza suscribieron un Convenio Urbanístico, en 30 de julio de 1996, sobre cesiones de parcelas adjudicadas por el aprovechamiento lucrativo en favor del Ayuntamiento, comprometiéndose A., S.A., a realizar obras de urbanización de un nudo de enlace del sistema general y se cede por su parte, a favor del Ayuntamiento, una parcela de terreno de su propiedad de una superficie de 6.040 m² donde se ubica parte del Sistema General. Afirma la actora que no cabe la permuta por suelo y obras de urbanización de un sistema general, y que la permuta constituye una infracción de la doctrina de actos propios en cuanto a la valoración de los 6.040 m², cuando este suelo podía haberse obtenido, gratuitamente, partiendo de su adscripción al SUP del 2º cuatrienio del Programa de Actuación, como está establecido en el PGM0 1986.

A este respecto no cabe sino señalar que este Convenio Urbanístico es posterior al Proyecto de Compensación impugnado, y ajeno a este recurso, mientras que el problema del sistema general a que se refiere la actora es un tema extraño al contenido propio de un Proyecto de Compensación de propietario único, limitado en este caso a «expresar la localización de los terrenos de cesión obligatoria y de las reservas que establezca el plan, así como la localización de las parcelas edificables, con señalamiento de aquellas en que se sitúe el 10% del aprovechamiento que corresponda a la Administración actuante» (art. 173 RGU), y acuerdo de aprobación es el que produce la cesión de derecho a la Administración actuante, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos obje-

to de cesión obligatoria y gratuita según el Plan, para su incorporación al patrimonio municipal del suelo o su afectación a los usos previstos en el mismo (art. 179).

QUINTO.— No se aprecian motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

FALLO

PRIMERO.— Se desestima la inadmisibilidad del presente recurso.

SEGUNDO.— Se desestima el presente recurso número 862/96-B interpuesto contra la resolución especificada en el encabezamiento de esta sentencia, por ser conforme a derecho

TERCERO.— No se hace especial pronunciamiento en costas.

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