

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA.
Recurso nº 643/93. Sentencia nº 603 (5-9-1996).
Expediente: 3.011.162/93

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN ESPECIAL. Area 3. Acuerdo plenario aprobatorio

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Jesús M^a Arias Juana (*Ponente*)

Magistrados

D. Eduardo Navarro Peña

D. Fernando García Mata

En Zaragoza, a cinco de septiembre de mil novecientos noventa y seis.

En nombre de S.M. el Rey

Es objeto de impugnación el Acuerdo del Pleno Municipal de fecha 30 de octubre de 1992 por el que se aprobó el Plan Especial del Area de Referencia 3 y el de fecha 18 de marzo de 1993 por el que se desestimó el recurso de reposición interpuesto por la actora contra aquél.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaria de este Tribunal en fecha 29 de junio de 1993, interpuso recurso contencioso administrativo contra las resoluciones citadas en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO. – Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición 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, con estimación del recurso, «se hagan los siguientes pronunciamientos judiciales por lo que se declare: Primero. – Que el Plan General Municipal de Zaragoza (P.G.M.O. 1986), es invigente, y en consecuencia inaplicable e ineficaz al no haberse publicado íntegramente sus Normas Urbanísticas en el B.O.P. Segundo. – Que, derivadamente, inaplicable e invigente es el instrumento del Plan Especial de Reforma Interior del Area 3, redactado con el apoyo normativo de tal P.G.M.O., como consecuencia de la invigencia de aquella norma de primer grado. Tercero. – Que, subsidiariamente, es nulo e ineficaz el Plan Especial combatido por alterar la clasificación de suelo y modificar los sistemas generales, determinaciones éstas que no puede modificar un Plan Especial de Reforma Interior previsto en el P.G.M.O. Cuarto. – Que, subsidiariamente, es anulable el Plan Especial combatido al no haberse practicado correctamente el trámite de información pública. – Quinto. – Que, subsidiariamente, es nulo e ineficaz el Plan Especial combatido al haber sido dictada su aprobación por órga-

no incompetente y sin el previo informe de los Departamentos Ministeriales y demás Órganos afectados. Sexto. – Que, subsidiariamente, es anulable el Plan Especial: 1) al carecer del imprescindible Estudio de Tráfico, accesibilidad, estacionamiento, carga y descarga; 2) al contener una división en ámbitos de gestión sin acreditar que permiten la equidistribución; 3) al no estar expresados los índices de ponderación que permiten determinar los aprovechamientos urbanísticos partiendo del uso característico y 4) al no tener en cuenta en tal delimitación de ámbitos de gestión al derecho al aprovechamiento urbanístico lucrativo por parte de las Administraciones titulares de suelos no obtenidos por cesión gratuita.»

TERCERO. – La Administración demandada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, que se dictara sentencia por la que se declarase la inadmisibilidad del recurso o, subsidiariamente, su desestimación, con expresa imposición a la recurrente de las costas causadas.

CUARTO. – La Administración codemandada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó que se dictara sentencia por la que se desestimase el recurso interpuesto.

QUINTO. – Recibido el juicio a prueba y practicada la propuesta por las partes con el resultado que es de ver en autos, y tras evacuarse el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado, 13 de septiembre de 1995, suspendiéndose el término para dictar sentencia por providencia de la misma fecha para la practica de la diligencia que se acordó para mejor proveer y cuyo resultado se puso de manifiesto a las partes.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Se impugna en el presente proceso por la parte actora el Acuerdo del Pleno Municipal de fecha 30 de octubre de 1992 por el que se aprobó el Plan Especial del Area de Referencia 3 y el de fecha 18 de marzo de 1993 por el que se desestimó el recurso de reposición interpuesto por la actora contra aquél.

SEGUNDO. – Antes de entrar en el examen de los motivos impugnatorios alegados por la actora en su demanda, y en respuesta a las causas de inadmisibilidad opuestas por el Ayuntamiento demandando, debe ponerse de manifiesto, para su desestimación, en primer lugar que, además de que la jurisprudencia ha reconocido expresamente la acción pública para impugnar los Planes —a los que atribuye carácter normativo— tanto en recurso directo como indirecto (S. 29-9-1985), como resulta de la demanda y más claramente del suplico de la misma, no se pretende por la recurrente impugnar determinados extremos del «contenido» del PGMO de Zaragoza, ni, por tanto, su nulidad y como consecuencia de ella la del PERI aquí impugnado, sino que se sostiene —lo que es distinto— que el mismo no ha entrado en vigor con las consecuencias que de ello se derivarían para dicho PERI; y, en segundo lugar, que no cabe apreciar la alegada desviación procesal ya que en el caso enjuiciado la cuestión suscitada en vía administrativa

viene a ser la misma que la planteada en esta jurisdicción, esto es, la pretendida nulidad del acuerdo por el que fue aprobado con carácter definitivo el Plan Especial del Area de Referencia nº 3, habiéndose aducido ya en vía administrativa, al interponer el recurso de reposición contra dicho Acuerdo, la invigencia del PGMO por falta de publicación de las normas urbanísticas y ordenanzas que se especificaban, con la única variación, carente de relevancia a los efectos examinados, de que en el presente recurso completa la relación de las Ordenanzas cuyo contenido dice no haberse publicado.

TERCERO. – Tampoco cabe la, pretendida por el Ayuntamiento demandado, desestimación directa del recurso sin el previo examen de los diversos aspectos cuestionados en el mismo con base al alegado abuso de Derecho en el ejercicio de la acción pública, 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.

CUARTO. – Entrando, pues, en el examen de las distintas cuestiones planteadas por la actora, se alega en primer lugar que el PGMO-1986 no ha entrado en vigor por lo que —dice— tampoco resulta vigente ni aplicable ninguno de sus documentos ni los instrumentos urbanísticos que lo desarrollan y ejecutan.

En relación a tal motivo, basado en la falta de publicación íntegra en el B.O.P del texto completo de las Normas Urbanísticas, Anexos y Ordenanzas citadas en normas urbanísticas, ha de oponerse que, atendida la necesidad de publicación íntegra de las 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 cuando menos dudoso que los citados anexos caigan 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, nº 7/1985, además del texto completo de las normas Urbanísticas, que 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. 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 B.O.P del Plan General en el que encuentra u fundamento el Plan Especial legitimador de la expropiación— y formuló las alegaciones que estimó pertinentes en defensa de su derecho, produ-

ciéndose 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.

QUINTO. – Seguidamente sostiene que el «Plan Especial del Area 3» cuenta en su contenido, formación, tramitación y aprobación de suficientes vicios que implican su nulidad en unos casos y anulabilidad en otros. Y a este respecto comienza aduciendo —tras una extensa exposición genérica acerca de la naturaleza, contenido y limitaciones de los Planes Especiales de Reforma Interior y del concepto «estructura fundamental»— que en el caso de autos se trata de un P.E.R.I. referido a operaciones previstas en el P.G.M.O. 1986 que no se ajusta a lo previsto en el instrumento que pretende desarrollar en cuanto al ámbito determinado en el Plan General y en cuanto a los espacios calificados de Sistemas Generales y al volumen de edificación, que incrementa, y que el Órgano competente para su aprobación definitiva no es el Ayuntamiento de Zaragoza.

Sobre tal particular, conviene recordar que el artículo 118.c) del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, en relación a la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Especiales distingue dos supuestos: a) los planes especiales que desarrollen y se ajusten a las determinaciones del plan general y se refieran a capitales de provincia o ciudades de más de cincuenta mil habitantes, en los que la aprobación definitiva queda atribuida a los Ayuntamientos respectivos; y b) en los demás casos, así como cuando afecten a varios municipios, o no desarrollen planeamiento general, que queda atribuida al órgano competente de la Comunidad Autónoma. Ello, como señalaba la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1993 (Ar. 5023) —si bien con referencia al Real Decreto, ley 16-1981, de 16 de octubre, sobre adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana— «es consecuencia lógica del carácter de accesoriadad y dependencia de los Planes Especiales, respecto de los Planes Generales que desarrollan, que es propia de la funcionalidad de aquellos y que supone que «no puede sustituir a éste como instrumento de ordenación integral» del ámbito territorial de que se trate, según dispone el art. 17.1, último inciso, de la repetida Ley del Suelo (Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 abril)» —en la actualidad el art. 84.5 del nuevo Texto Refundido—. Afirmándose en las de 22 y 23 de abril de 1992 (Ar. 3837 y 3839) que «el elemento determinante de la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Especiales no es sólo el de su iniciativa sino también y sobre todo el de su relación con otro planeamiento territorial o general...; la atribución de la competencia a un órgano superior... responde a la finalidad de fortalecer las garantías del control y la intensidad de la necesidad de tales garantías varía según que exista o no un planeamiento territorial o general anterior en el que ya se haya reflexionado y decidido sobre el objeto al que se refiere el Plan Especial. En definitiva es la ausencia de un planeamiento más amplio y previo la que hace peligrosa la solución del Plan Especial y por tanto la que determina la procedencia de controles de superior jerarquía».

En el caso enjuiciado, reconociéndose por la actora que nos encontramos ante un PE.R.I. referido a operaciones previstas en el PG.M.O. 1986, sostiene que no se ajusta a las determinaciones de éste, ni, por consiguiente, es competente el Ayuntamiento para su aprobación definitiva, vulnerando, además, el principio de jerarquía normativa. Sin embargo, es lo cierto que las alegaciones que se efectúan en tal sentido, referidas a la alteración del ámbito del Área de Intervención U-3-1 —excluyendo parte de los terrenos—, a la modificación del sistema general Hospital Provincial —alterando, según sostiene, el suelo clasificado como urbano y la estructura fundamental del Plan— y al aumento de volumen edificable sobre el determinado en el Plan, no pueden ser acogidas toda vez que, en primer lugar, si bien no coincide el ámbito del PE.R.I. aquí cuestionado con el de la referida área de Intervención, al excluirse del mismo determinados terrenos, también lo es que el PG.M.O. ciertamente prevé como instrumento de desarrollo de tal Área el plan especial, sin embargo, no se deduce de él que necesariamente haya de formularse un único plan especial, constando en el expediente las razones por las que se decidió la exclusión de determinados terrenos, y haciéndose la expresa aclaración, recogida en el Acuerdo del Pleno Municipal de 30 de julio de 1992 por el que se aprobó con carácter provisional el plan aquí cuestionado, de que la exclusión de los terrenos —concretados a los identificados como ámbitos de gestión números ...,... y ... y los espacios libres del ámbito número ... (H. N. S. d. G.)— lo era «sin perjuicio de que los mismos requieran una ordenación propia a través de un Plan Especial específico en cumplimiento de las prescripciones del instrumento de ordenación de rango jerárquico superior», y, por otra parte, la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio al informar favorablemente la aprobación definitiva del PE.R.I., efectuó, entre otras recomendaciones, la de que se procediese a la redacción del resto del Plan Especial de Reforma Interior y que debería efectuarse en el plazo de seis meses, informando el Servicio de Planeamiento la procedencia de la recomendación; en segundo lugar, no es posible apreciar la modificación del sistema general Hospital Provincial que se alega desde el momento en que en la aprobación definitiva quedaron excluidos los espacios libres del mismo propiedad de la Diputación Provincial de Zaragoza; no pudiendo afirmarse, a través de la documentación obrante en autos, que se haya producido una alteración de la clasificación del suelo —la parte que, según se alega, formaba parte del recinto del Hospital y fue permutada con el patrimonio del Estado, incorporándose al ámbito de gestión 6, aparece dentro del suelo clasificado como urbano en el plano de clasificación del suelo—; y en tercer lugar, respecto del alegado incremento del volumen edificable asignado al P... —de 2 m²/m²— cuando, según afirma, debía ser de 1 m²/m² por su calificación de sistema general, también debe rechazarse por cuanto que está calificado como «Servicios de la Administración», posibilitando la norma 7.2.7, apartado 4, del Plan General, que las superficies con tales usos tengan las condiciones de edificabilidad de las zonas en que se engloben, por lo que ha de estimarse correcta la edificabilidad asignada.

SEXTO. – Por lo que respecta a las referencias que se hacen a la necesidad

de motivación del planeamiento con alusiones a la falta de tal requisito, tanto en el PGMO como en el PE.R.I. en cuestión, ha de recordarse, respecto del primero, la doctrina jurisprudencial que declara que la impugnación indirecta de disposiciones generales por la vía del artículo 39.2 de la Ley Jurisdiccional «impide pronunciarse sobre la legalidad formal y en bloque de dichas normas que conlleva la necesidad de una declaración vedada por la vía del recurso indirecto» (S.T.S. de 30 de octubre de 1988 que sigue a las de 24-9-75, 17-3-87 y 13-5-88, entre otras), y, respecto del segundo, que el examen de la memoria del plan y de los distintos informes emitidos hace que en modo alguno pueda afirmarse la falta de motivación, ni que se haya incurrido en arbitrariedad.

SEPTIMO. – Pretende, así mismo, la recurrente la anulación del Plan impugnado con base a determinados defectos que entiende se han producido en su tramitación, tales como que la exposición al público del Avance según anuncio del B.O.P de 24 de junio de 1986, tuvo lugar antes de entrar en vigor el PG.M.O. 1986, que la designación del sector en el Boletín Oficial y en el anuncio de prensa debía haberse hecho con referencia al callejero municipal o topónimos constantes en la documentación oficial que es posible obtener en las oficinas municipales, que en las exposiciones públicas se omitió determinada documentación, que falta la diligencia del Sr. Secretario haciendo constar la aprobación, que por traslado de las oficinas la segunda exposición pública tuvo lugar en un inmueble diferente del explicitado en el anuncio, el cual estuvo, además, cerrado uno de los días hábiles, que al ser diferente el texto aprobado definitivamente del sometido a segunda información pública debía haberse sometido a un nuevo trámite de información pública, que al afectar el PE.R.I. a la Jefatura de Policía, a la Delegación de Hacienda y al Patrimonio del Estado, entre otros, debía haberse sometido a informe de los Departamentos Ministeriales y demás organismos afectados, y que carece del Estudio de Tráfico.

Pues bien, lo primero que ha de ponerse de manifiesto en relación a tales motivos es que el examen del expediente administrativo permite constatar que se siguió el procedimiento legalmente establecido para la aprobación de un Plan de la naturaleza del cuestionado: la aprobación inicial, que tuvo lugar por Acuerdo Plenario de 21 de febrero de 1989, vino precedida del correspondiente avance sometido a información pública, siendo aquélla sometida a información pública mediante anuncios publicados en el Boletín Oficial de la Provincia y en un periódico de esta ciudad, durante cuyo periodo se presentaron por diversas personas y entidades —entre ellas la Diputación Provincial de Zaragoza y la Delegación de Hacienda de Zaragoza— numerosas alegaciones; la introducción de determinadas modificaciones, consecuencia, algunas, de las prescripciones impuestas en el acuerdo de aprobación inicial y, otras, del acogimiento de algunas de las alegaciones, dio lugar a que por resolución del Pleno de 29 de junio de 1990 se acordara la apertura de un nuevo trámite de información pública, y durante cuyo periodo también se presentaron numerosas alegaciones —entre ellas la de D. J. L. B. G., en representación de «E. E. C., S.A.» y la D. P. d. Z.—; se emitió informe favorable por la Dirección General de Patrimonio Cultural y Edu-

cación de la D.G.A., si bien con determinadas prescripciones, y tras los correspondientes informes y propuestas, se acordó el 30 de julio de 1992 la aprobación con carácter provisional del Plan Especial; sometido al informe —de conformidad con lo establecido en el artículo 116.c) TRLS de 1992— de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Zaragoza de la D.G.A., la misma lo emitió en sentido favorable —con recomendaciones—; aprobándose, finalmente, por el Pleno con carácter definitivo por Acuerdo del Pleno Municipal de 30 de octubre de 1992, que fue objeto de notificación a los afectados y de publicación, junto con las Ordenanzas reguladoras, en el Boletín Oficial de la Provincia.

De lo expuesto se deriva la improcedencia de la pretendida anulabilidad, pues aun admitiendo que alguno de los defectos de procedimiento invocados se produjeron, no puede olvidarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, vigente a la sazón, los defectos de forma sólo determinan la anulabilidad del acto cuando carezcan de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o den lugar a la indefensión de los interesados, supuestos que no cabe apreciar en el caso enjuiciado; no pudiendo en modo alguno afirmarse que se haya producido indefensión a la recurrente —de hecho ni la alega— como lo evidencia el que ya D. J. L. B. G. compareció en trámite de información pública —si bien en ese momento en representación de «E. e C., S.A.»— efectuando diversas alegaciones, recogidas muchas de ellas en el posterior escrito por el que formuló —ya en representación de la ahora recurrente— el recurso de reposición contra el Acuerdo de aprobación definitiva del Plan, y reproducidas en el presente recurso jurisdiccional, sin que, por otra parte, le quepa asumir el papel de defensor de posibles afectados; y al efecto cabe aquí citar la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1988 en la que se rechazan los defectos procedimentales que se aducían contra la aprobación de la modificación de un Plan General de Ordenación Urbana, algunos de los cuales son sustancialmente coincidentes con los aducidos por la recurrente.

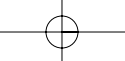
A lo que ha de añadirse, por un lado, frente a la alegada necesidad de nuevo trámite de información pública por las modificaciones introducidas en el texto que había sido sometido a segunda información pública, que ello únicamente hubiese sido procedente en el supuesto de que aquellas tuvieran el carácter de sustancial y al respecto declara la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1995 que «esta Sala viene reiterativamente manteniendo en su doctrina jurisprudencial que, con carácter general, la sustancialidad de tales modificaciones ha de ser interpretada restrictivamente, de tal modo que la repetición de la información pública en la tramitación de un Plan habrá de tener lugar cuando las modificaciones introducidas supongan un nuevo esquema de planeamiento y alteren por tanto de una manera esencial, o al menos, importante, las líneas y criterios básicos del Plan y su propia estructura, y por ello no será precisa una nueva información pública cuando las modificaciones afecten a aspectos concretos del Plan y no quede afectado el modelo territorial dibujado en el mismo», doctrina que conduce, a la vista de las modificaciones que se introdujeron, a estimar que las mismas en modo alguno pueden calificarse de sustanciales. Y, por

otro, frente a la inexistencia de un estudio de tráfico, que en el expediente aparece un amplio informe emitido en relación al Avance del Plan Especial por el Servicio de Tráfico y Transportes del Ayuntamiento de fecha 7 de julio de 1987 y otro de fecha 13 de diciembre de 1988, informes que al poner de manifiesto la existencia de aspectos insuficientes y negativos en tal materia motivaron la introducción de determinadas modificaciones.

OCTAVO. – Por lo que hace referencia a la vulneración de los principios de igualdad y equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento, y partiendo de que efectivamente, el Texto Refundido de la Ley del Suelo concreta el principio general de igualdad a través de la imposición del reparto equitativo de los beneficios y cargas derivadas del planeamiento y de que cualquiera que sea el procedimiento de los establecidos que se siga para su ejecución han de quedar garantizados tales principios, basta señalar para su desestimación —no obstante la extensa argumentación de la demanda, referida, sin embargo, en su mayor parte a planteamientos generales y no del PERI aquí cuestionado— y siguiendo lo que ya se sostuvo en la sentencia de esta Sección número 349 de 1993 —frente a una argumentación análoga a la de la ahora recurrente— que era a ésta a la que le incumbía demostrar la infracción de tales principios, sin que haya propuesto actividad probatoria alguna con dicha finalidad y, además, y sobre todo, que tal planteamiento supone una desorbitación de la legitimación apoyada en la acción pública, en un tema que afecta directa y exclusivamente a los propietarios de terrenos entre los cuales no se encuentra aquella, la que, por tanto, carece de legitimación «ad causam».

NOVENO. – Por último, se aduce que el Plan Especial que se combate no contiene los coeficientes de ponderación que relacionan los distintos usos con el uso y tipología características. Motivo que tampoco puede prosperar pues, como se dijo en la sentencia de esta Sección número 316/96 —en recurso interpuesto por la actora contra otro plan especial y en el que también se hacía tal alegación—, 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; no siendo función de los Planes Especiales tal definición (artículo 95) sino de los Planes Generales, y, 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.

DECIMO. – El rechazo de los motivos de impugnación aducidos por la recurrente contra las resoluciones recurridas conduce a la desestimación del recurso, sin que, por otro lado, se aprecien motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a costas.



FALLAMOS

PRIMERO. – Rechazamos las causas de inadmisibilidad opuestas por el Ayuntamiento demandado.

SEGUNDO. – Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 643 del año 1993, interpuesto por la compañía mercantil C. D. U., S.A., contra las resoluciones referidas en el encabezamiento de la presente sentencia.

TERCERO. – No hacemos 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.

