

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Recurso n.º 1272/1990. Sentencia n.º 64 (31-07-1991)
Expte.: 3.088.541/1988

TEMA: PLANEAMIENTO.

PLAN ESPECIAL (Aprobación definitiva) Zona E.
Procedimiento: No se da visto de anulabilidad.
Avances de planeamiento (Renovación de uso).
Redistribución de beneficios y cargas.
Cómputo de edificabilidad. Ordenación. Limitaciones de uso. Alineaciones y rasantes.
Jerarquía normativa.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Julio Boned Sopena

MAGISTRADOS

D. Juan Piqueras Gayó

D. Jaime Servera Garcías

D. Fernando García Mata (*Ponente*)

En Zaragoza, a treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y uno.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación el acuerdo del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, acordado en la fecha de 31 de diciembre de 1989, por el que se decidió la aprobación con carácter definitivo del Plan Especial de la Zona E, del área de Referencia 51, calle ..., instado por la entidad I. A. S.A., y la desestimación por resolución de 1 de junio de 1990 del recurso de reposición interpuesto contra la anterior.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

Ponente: Ilmo. Sr. Magistrado D. Fernando García Mata

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – La parte actora en el presente recurso, por escrito de fecha 6 de septiembre de 1990, interpuso recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones citadas en el encabezamiento de esta resolución.

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 el 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: «Primero, que se declare la nulidad o, en su caso, anulabilidad del acto administrativo municipal de aprobación definitiva del Plan Especial de la Zona E calle ..., instado por I. A., S.A. Segundo. Que en relación con el anterior y principal pronunciamiento se declaren asimismo nulos, o anulables, dejándolos sin efecto alguno, cuantos actos y actuaciones hayan sido tramitados, desarrollados y aprobados como consecuencia del acuerdo a que se contrae el punto anterior o que en él tengan su antecedente o amparo. Tercero. Que, accesoriamente, se declare la nulidad, o anulabilidad del procedimiento de la aprobación definitiva, por no haberse notificado personalmente ésta a los demás propietarios afectados, tal y como dispone el artículo 139.4 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico. Cuarto. Que, accesoriamente, se declare la ineficacia y falta de legitimación del instrumento denominado «modificación del Plan General y Ordenación Conjunta de las Areas 50 y 51». Avance. Especialmente en cuanto haya servido o amparado cualquier determinación de este Plan Especial que se impugna, con similar declaración de ineficacia respecto de las determinaciones sustentadas en dicho documento. Quinto. Que, subsidiariamente, se declare nula, o anulable, la delimitación de un polígono de actuación único, referido a la propiedad de I. A., S.A.. Sexto. Que, con igual alcance, se declare nula, o anulable, la edificabilidad computada sobre la totalidad de la superficie bruta de la parcela, sin haberse descontado las detracciones a que se refiere el artículo 4.5.4. de las Normas Urbanísticas del P.G.O.U. de Zaragoza, es decir, los viales o espacios públicos que se conserven como tales en la ordenación. Séptimo. Que, con igual carácter subsidiario, se declare nula, o anulable, la ordenación en manzana cerrada que se crea ex novo como zona A-1 Grado 1, por cuanto la norma urbanística 4.2.1. del

P.G.O.U. establece que tal ordenación es aplicable a las manzanas que en el planeamiento anterior al vigente, tenía establecidos fondos edificables para el conjunto de la manzana, con carácter de alineaciones interiores, al objeto de completar los patios de manzana; supuesto prevenido que no es el de autos. Octavo. Que se declare, subsidiariamente también, que son nulas, o anulables, las determinaciones del Plan Especial fijando el número máximo de plantas y el volumen máximo de edificabilidad por incumplir la Norma Urbanística 4.3.2. del Plan General. Noveno. Que se declare nulo, o anulable el trazado y dimensionado de la calle de nueva apertura (prolongación de la de ...), por haberse realizado aquellos sin tener en cuenta la futura estructura de los terrenos clasificados de suelo urbanizable programado, colindantes, y que, en consecuencia, tienen un régimen urbanístico diferente, y ello subsidiariamente. Décimo. Que se declare nula, o anulable, por no estar suficientemente pormenorizada, la reglamentación de las limitaciones de uso del Plan Especial, y por no establecer las calificaciones necesarias en orden al cumplimiento de los estándares de cesiones para Centros de EGB y jardines públicos y áreas de juegos de niños. Y ello subsidiariamente. Undécimo. Que se declare, asimismo, subsidiariamente nulo, o anulable, la determinación de alineaciones y rasantes que en este Plan Especial se contienen, respecto de su lindero con el sistema general viario calle ..., ya que tales determinaciones, con arreglo a lo establecido en la Norma Urbanística 1.2.3.d) y en el artículo 31.4 del Reglamento de Gestión Urbanística deben realizarse formando, tramitando y aprobando previamente el Plan Especial de tal sistema general. Duodécimo. Que, accesoriamente, se declare la nulidad o anulabilidad del procedimiento de planeamiento, por haberse realizado éste con limitación a una sola parcela concreta, sin que de manera previa se hayan determinado globalmente las condiciones de los terrenos contiguos y los del entorno».

TERCERO. – La Administración demandada y la parte codemandada, en sus escritos de contestación a la demanda, solicitaron, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimaron aplicables, que se dictara sentencia por la que se desestimase el recurso interpuesto, solicitando igualmente la parte codemandada se declarase inadmisibile el mismo.

CUARTO. – Por auto de fecha 27 de febrero de 1991, se acordó recibir el juicio a prueba practicándose la propuesta por las partes con el resultado que es de ver en autos, y tras evacuarse por las partes el trámite de conclusiones, se señaló día y hora para la celebración de vista pública que tuvo lugar el día señalado, 12 de junio de 1991, acordándose para mejor proveer la práctica de prueba pericial y documental, que se ha practicado con el resultado que es de ver en autos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Se impugnan en el presente proceso por la parte actora el Acuerdo del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, adoptado en la fecha de 21 de diciembre de 1989, por el que se decidió la aprobación con carácter definitivo del Plan Especial de la Zona E, del Area de Referencia 51, calle ..., instado por la entidad I. A. S.A., y la desestimación por resolución de 1 de junio de 1990 del recurso de reposición interpuesto contra la anterior.

SEGUNDO. – En primer término, alega la parte actora que tanto el procedimiento como la aprobación definitiva se encuentran incurso en vicio de anulabilidad al no haberse practicado la notificación personal de los afectados. Sin embargo, dicho motivo debe ser rechazado porque, como señalan las partes codemandadas, la citación personal viene referida en la legislación urbanística a los propietarios de terrenos comprendidos dentro del ámbito del Plan —en este caso del PERI— entre los que no se encuentra dicha parte recurrente, la cual, por otra parte, ha intervenido activamente durante el procedimiento de aprobación del Plan, presentando alegaciones y recurriendo posteriormente en reposición el acuerdo de aprobación definitiva, por lo que en ningún caso, podría esgrimir, eficazmente, a su favor dicho motivo de oposición al acuerdo impugnado.

TERCERO. – Afirma, también, la parte actora la ineficacia y falta de legitimación del instrumento de que trae causa este Plan Especial, sin embargo, dicha alegación que se funda en la falta de eficacia vinculante de los «avances» de planeamiento carece de consistencia ya que, dejando a un lado el tema de la eficacia de referidos avances —art. 28 de la Ley del Suelo—, lo cierto es que el Plan constituye un desarrollo de las determinaciones del Plan General, que es el que legitima su redacción y sus determinaciones.

CUARTO. – En tercer lugar, señala la parte actora que, con la aprobación del plan, se han infringido los artículos 117, 118 y 87.1 de la ley del Suelo, ya que: a) no se cumplen las cesiones obligatorias y gratuitas que la Ley del Suelo impone a los propietarios de terrenos clasificados como suelo urbano, b) la delimitación imposibilita la justa distribución de beneficios y cargas, c) el polígono carece de la entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación, y d) no incluye la parte correspondiente a terrenos próximos de cesión obligatoria y gratuita.

No obstante, a la hora de dar respuesta a la presente alegación se estima oportuno destacar, en primer lugar, la conclusión a la que llega el perito judicial en su informe, en la que pone de manifiesto —justificándose en dicha conclusión el rechazo de la anterior alegación— que «en la filosofía de fondo de este Contencioso-administrativo subyacen dos

planteamientos diferentes de la forma de ordenar el Area de Referencia 51 (antiguo polígono 51), por un lado consultorio de urbanismo, que defiende la Tesis de realizar, previo a toda ejecución del planeamiento, una redistribución de beneficios y cargas de toda el Área de Referencia 51, frente a la propia esencia de la estrategia del Plan General Municipal de Zaragoza. Por consiguiente no se está discutiendo la idoneidad del Plan Especial calle ... sino el desarrollo previsto del Plan General Municipal, para las zonas E y F», concluyendo que «la forma de desarrollo de las zonas E no puede preverse con antelación a la extinción del uso industrial existente y por consecuencia cuando la industria va desapareciendo la iniciativa privada puede poner en marcha las herramientas de planeamiento previstas para definir la nueva ordenación, sólo del área abandonada por el uso industrial y conforme ésta se efectúa» y que «si las zonas E tienen un mayor aprovechamiento que las F, son consecuencia de una estrategia de ordenación urbana prevista por el Plan General Municipal y por tanto la modificación de estos aprovechamientos implicaría redistribuir igualmente todos los beneficios y cargas pertenecientes al ámbito de aplicación del P.G.M.».

Como antecedente de lo expuesto y como respuesta al planteamiento de la recurrente es preciso tener en cuenta que — como se señala igualmente en el dictamen pericial— las zonas E «no están delimitadas por el propio Plan, habida cuenta la propia esencia de su estrategia, que depende de la extinción de un uso para la renovación del tejido urbano» lo que lleva a afirmar que «la redistribución de los beneficios y cargas se deberá realizar dentro de cada una de las zonificaciones establecidas y, en nuestra opinión, nunca dentro del antiguo Polígono 51, que como tal hoy no existe». La consecuencia de ello es que «la parcela ordenada por I. A. S.A. mediante el Plan Especial cuestionado, permite perfectamente esta redistribución dentro de las zonas E, ya que el resurgimiento de Planes Especiales que suturen y renueven el tejido urbano, y debido a la propia edificabilidad, se irán estableciendo los beneficios y cargas que a cada uno correspondan».

QUINTO. – Igualmente procede rechazar la eficacia anulatoria que la parte recurrente atribuye a la no inclusión de la total superficie calificada como zona E, a pesar de que el plan se intitula como «Plan Especial de la zona E del área de referencia 51, calle ...», ya que, como señalan las partes demandadas, dicha alegación, ignora las características propias de las denominadas zonas E de «renovación de uso», que conlleva que el uso industrial que tienen las fincas mantenga la condición de uso tolerado, cuya extinción comporta la pérdida de tal tolerancia, debiendo ser sustituido por el que determina la zonificación expresada en el Plan General, mediante su reordenación a través de un Plan Especial.

De esta forma es evidente que la promotora del plan Especial, ni puede vincular a otras empresas que tengan propiedades con la misma calificación y uso tolerado en su misma área de referencia —las cuales pueden independientemente de la decisión adoptada por la propiedad de la zona en cuestión, decidir cuando terminan con el uso tolerado que tienen asignado—, ni ha de esperar para redactar su Plan Especial a que termine dicho uso tolerado, constituyendo por tanto la denominación del Plan una mera inexactitud terminológica carente de toda relevancia.

SEXTO. – En cuanto a la alegación de que el Plan computa indebidamente la edificabilidad sobre la totalidad de la superficie bruta de la parcela sin excluir viales y espacios públicos, debe ser rechazada ya que como señala el informe pericial, en su contestación al extremo 3 de la parte codemandada, la edificabilidad definida en las Areas de Intervención se fija en m²/m² o densidad, en número de habitantes por hectárea sobre suelo bruto, por lo que el uso lucrativo de dichos terrenos no se merma en ningún caso, lo único que podrá hacer el redactor del Plan Especial es la ordenación de la edificación y en ningún caso, especular con el reparto de beneficios y cargas resultantes del planeamiento, ya que la cesión de espacios libres para viales, zonas verdes y dotaciones, no merman el aprovechamiento lucrativo de iniciativa privada.

SÉPTIMO. – Afirma igualmente, la parte recurrente que en el Plan se traza una calle de nueva apertura sin tenerse en cuenta la estructura viaria del resto de los terrenos que van a ser afectados por la misma, y que por estar clasificados de suelo urbanizable programado tienen un régimen urbanístico diferente, careciendo de justificación tanto el ancho asignado a la calle como el trazado dado a la vía. No obstante, la parte actora omite el hecho de que el nexo de unión de la calle de nueva apertura con la calle ..., se produce a través de una vía arterial —la calle ...— de 30 metros de anchura y cuyo futuro son seis vías de circulación, por lo que como es evidente que como señala el perito judicial «no se puede considerar en el sentido de la circulación, que la calle de nueva apertura sea prolongación de la de ...», desvirtuando dicha constatación el argumento de la recurrente que parece dar entender que se produce un injustificado estrechamiento de una vía, cuando, en realidad, no existe dicha inmediata continuidad entre las vías referidas, posibilitando la arteria principal la diversidad entre las anchuras de calles tomadas en consideración.

OCTAVO. – Respecto a las alegaciones contenidas en el punto 7 y 8 de la fundamentación jurídica de la demanda, en la que niega que sea posible dar a estos terrenos la ordenación de Zona A-1 Grado 1 y se afirma que la ordenación propuesta vulnera las determinaciones referentes a número máximo de plantas y volumen aplicables a la Zona A-1 Grado 1, es preciso señalar, en primer lugar que, como se señala en el informe pericial, «la filosofía del Plan General, en esta Area de Referencia

es la de asignar un tipo de edificabilidad a cada zonificación empleada concorde con su entorno inmediato, posiblemente con el propósito de obtener una malla urbanística coherente sin demasiados saltos bruscos en su edificabilidad», de forma que «las zonas E, de renovación de uso colindantes con el tejido urbano consolidado como residencial, se han asimilado a las Zonas A1, Grado 1», y en segundo lugar que si bien «en la Norma Urbanística 4.2.2., del actual Plan General, regula la limitación de volumen de la zona A1, Grado 1, limitando la altura máxima en función de la anchura de la calle, de forma que para calles de ancho 12 m., el número máximo de plantas permitidos es de P.B. + 4 y para calles de anchura menor de 15 m es de P.B. + 4 con una altura máxima de 18,20 m.», «no obstante mediante Planes Especiales, de Protección o de mejoras Ambientales y Estéticas, la altura podrá fijarse en función de las fincas colindantes, o en un entorno más amplio», de esta forma el PERI —que ha de añadirse a la enumeración de los anteriores, según se aclaró por el perito judicial en el acto de emisión del dictamen sirve de legitimador de la ordenación en el mismo contenida. Siendo aceptable la alegación de la Corporación demandada que señala que la concreción de alturas es razonable, no sólo por una razón comparativa con otros lugares de la ciudad, sino porque al otro lado del vial aparece un fragmento de terreno destinado a zona verde que diluye una posible imputación de concentración edificatoria y justifica la opción escogida.

NOVENO. – Afirma, igualmente la parte recurrente que la reglamentación de las limitaciones de uso del Plan Especial no está pormenorizada suficientemente y es ambigua, y ello sin que se haya exigido una reserva de espacio para estacionamiento, carga y descarga, un estudio de tráfico, ni una pormenorización del porcentaje de la superficie total a edificar en cada uno de los usos. No obstante, la falta de pormenorización aducida no constituye infracción alguna del ordenamiento jurídico, ya que la misma no es exigible al instrumento de planeamiento referido, que se verá afectado por las limitaciones genéricas previstas por el Plan General, correspondiendo, en el presente caso, a la zona en cuestión el uso predominante de vivienda y compatibles con ella. No siendo apreciable la infracción del principio de igualdad por comparación con el PERI de ..., ya que ambos PERI difieren notablemente en cuanto a su contenido y finalidad.

DÉCIMO. – Frente a la alegación de que la determinación de alineaciones y rasantes del PERI respecto su lindero con el sistema general viario C/..., infringe la Norma Urbanística 1.2.3.d) del Plan General y 31.4 del RGU, por no haberse formado, tramitado y aprobado el exigible Plan Especial de tal sistema viario, es preciso señalar que como señala el dictamen pericial en los Planos P-8 (Estudio de Detalle), P-9 (Estructura urbana) y P-10 (Volúmenes), contiene el PERI información concreta sobre alineaciones y rasantes, en confrontación con el Sistema General Viario calle ..., pudiendo, por otro lado, las alineaciones y rasantes determinarse por los Planes que desarrollan el Plan General, como es el propio PERI o quedar relegada a alguno posterior, sin que el como señala igualmente el dictamen pericial «el desarrollo del Plan General Municipal en aquellas Zonas que preceptivamente se han de realizar mediante la ordenación del territorio a través de un Plan Especial, no se condiciona a que se desarrollen otros Planes Especiales».

UNDÉCIMO. – En cuanto a la alegada inversión del procedimiento de planeamiento al haberse realizado éste para una parcela concreta sin que previamente se hayan determinado las condiciones de ordenación de los terrenos contiguos y del entorno, es preciso señalar que dicha exigencia no deriva de norma jurídica alguna por lo que no puede imponerse a la parte recurrente.

DUODÉCIMO. – Por último, aunque se alega, en modo alguno se acredita, la existencia de una infracción del principio de jerarquía normativa. En todo caso es preciso tener en cuenta que el Plan Especial de Reforma Interior viene configurado como un instrumento de ordenación derivado, ya que precisa un Plan superior, respecto al que puede, como señala la resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo o realizar operaciones de reforma interior previstas en el Plan General, en cuyo caso deberá ajustarse a sus determinaciones, u operaciones de igual clase no previstas en el Plan General, supuesto en el que no podrá ser modificada la estructura fundamental de éste, efectuándose en el caso enjuiciado —mediante el PERI controvertido y como señala el referido acuerdo de 3 de julio de 1989— una operación de reforma interior prevista por el PGOU de Zaragoza, por lo que es evidente que no se produce transgresión del principio de jerarquía normativa, procediendo rechazar dicha alegación y con ello, por tanto, el recurso, sin que haya motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

FALLAMOS

PRIMERO. – Desestimamos el presente recurso contencioso-administrativo número 1272 del año 1990, interpuesto por C. de U. S.A., contra las resoluciones referidas en el encabezamiento de la presente resolución.

SEGUNDO. – 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.