

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 377/1993. Sentencia nº 693 (27-12-1994)

TEMA: PLANEAMIENTO.

ESTUDIO DE DETALLE. Modificación parcial.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Julio Boned Sopena

MAGISTRADOS

D. Jesús M^a Arias Juana

D. Eduardo Navarro Peña

D. Fernando García Mata (Ponente).

En Zaragoza, a veintisiete de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de impugnación la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo del Ayuntamiento Pleno de Zaragoza a 27 de febrero de 1992 por el que se aprobó la modificación parcial del Estudio de Detalle en el ámbito del área de la antigua ...

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 20 de abril de 1993, 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 súplico de que se dictara sentencia por la que, con estimación del recurso «se hagan los siguientes pronunciamientos judiciales por los que se declare: Primero: que el Plan General Municipal de Zaragoza (P.G.O.U. 1986), es invigente, y en consecuencia inaplicable e ineficaz al no haberse publicado íntegramente sus normas urbanísticas; Segundo: que, inaplicables e invigentes son los instrumentos urbanísticos de desarrollo, redactados con el apoyo normativo de tal Plan General, es decir, el Plan Especial, el Estudio de Detalle, la modificación del Plan Especial, la modificación del Estudio de Detalle, así como las licencias de obra y órdenes de ejecución dictadas a su amparo, como consecuencia de la invigencia de aquella norma de primer grado; Tercero: que subsidiariamente, es ineficaz el Plan Especial, al vulnerar las normativa urbanística y de régimen local, las determinaciones del Plan General, y haber sido aprobado por órgano competente; Cuarto: que, subsidiariamente, es ineficaz el Plan Especial al no haberse publicado íntegramente el B.O.P. sus Ordenanzas así como los demás instrumentos urbanísticos que tienen causa en este Plan Especial así como las licencias de obras y órdenes de ejecución dictadas a su amparo; Quinto: que, subsidiariamente, es anulable e ineficaz el Estudio de Detalle: al exceder su contenido del atribuido a tal figura de planeamiento; al modificar el Plan Especial; incumplir sus ordenanzas y haberse tramitado y aprobado cuando las ordenanzas del Plan Especial no se había publicado y el Plan Especial no era público ni vigente; Sexto: que subsidiariamente, es nula e ineficaz la modificación puntual del Plan Especial, por haberse aprobado y tramitado un instrumento inexistente; y Séptimo: que, subsidiariamente, es ineficaz la modificación parcial del Estudio de Detalle, por la infracción de la normativa urbanística y local P.G.O.U. y del Plan Especial que conlleva».

TERCERO. – Las partes demandadas 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 declarase inadmisibile o subsidiariamente se desestimase el recurso interpuesto.

CUARTO. – Recibido el juicio a prueba y practicada 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 celebró la votación y fallo el día señalado, 14 de diciembre de 1994.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Se impugna en el presente proceso por la parte actora la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo del Ayuntamiento Pleno de Zaragoza de 27 de febrero de 1992, por el que se aprobó la modificación parcial del Estudio de Detalle en el ámbito del área de la antigua ...

SEGUNDO. – Antes de entrar en el examen de los motivos impugnatorios alegados por la actora en su escrito de demanda, han de resolverse las causas de inadmisibilidad opuestas por la Corporación demandada y la parte codemandada, pues la eventual estimación de alguna de ellas impediría entrar a conocer sobre lo que constituye el fondo del presente recurso.

Por lo que hace referencia, en primer término, al tema de la legitimación —viene a señalar la Administración demandada que la actora carece de interés legítimo, utilizando la acción pública prevista en el artículo 235 de la Ley del Suelo, vigente a la sazón, con objeto diferente y extralimitado respecto de la finalidad de obtener la restauración del ordenamiento jurídico infringido— es preciso señalar que dicha objeción a la acción ejercitada excede del ámbito de las causas de inadmisibilidad previstas en el artículo 82 de la Ley Jurisdiccional, por estar vinculada a la cuestión de fondo, en cuyo estudio debe ser abordada.

En cuanto a la alegada inadmisibilidad de la impugnación indirecta de los instrumentos de planeamiento que sirven de precedente al que es objeto de impugnación directa en el presente proceso, es preciso recordar que los planes tienen naturaleza normativa y que la impugnación indirecta de los reglamentos viene posibilitada por el artículo 39.2 de la Ley Jurisdiccional, por tanto, independientemente de la procedencia o no de los motivos aducidos por la parte recurrente, no se estima procedente declarar la inadmisibilidad de la referida impugnación indirecta, en tanto en cuanto mediante la misma se pretende no la anulación de dichos anteriores instrumentos de planeamientos —pretensión propia de la impugnación directa, que resultaría inadmisibile—, sino la declaración de no ser conforme a derecho la resolución específicamente impugnada en el presente proceso, fundada en que tales disposiciones normativas —planes— no están vigentes o no son conformes a derecho.

Se afirma, por último, como motivo obstativo, del conocimiento del fondo, la existencia de litispendencia ya que las cuestiones suscitadas en el presente recurso ya fueron planteadas en el recurso nº 1853/1991, sin embargo, es evidente que entre el acuerdo en dicho recurso impugnado y el que es objeto de impugnación en el presente recurso no hay identidad de actos recurridos, por lo que independientemente de que coincidan argumentaciones jurídicas no se estima existente la triple identidad que determinaría el acogimiento de la excepción opuesta.

TERCERO. – Tras el examen de las causas de inadmisibilidad opuestas, es preciso entrar a examinar, en primer término, la alegada falta de legitimación de la parte actora en el presente proceso, la cual deber ser rechazada pues la legitimación de la parte actora deriva del artículo 235 que establece la acción pública para exigir ante los Órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas, constituyendo un presupuesto lógico y normal de tal actuación la no titularidad del accionante de derecho subjetivo alguno, ni siquiera de un simple interés personal, directo y legítimo, sin que quepa deducir de lo actuado que, como exigen para que pueda apreciarse abuso de derecho en su ejercicio entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1980 y 2 de noviembre de 1989, la actora haya ejercitado tal acción buscando exclusivamente el daño de un tercero.

CUARTO. – Entrando ya en las alegaciones sustantivas contenidas en el escrito de demanda, es preciso comenzar con la afirmación de la parte recurrente de que la falta de íntegra publicación del texto completo de las Normas Urbanísticas y Ordenanzas del P.G.O.U. de 1986 de Zaragoza determina su ineficacia y falta de entrada en vigor y que, por ello el Plan Especial del Área de la Antigua ... al Estudio de Detalle del mismo ámbito, la Modificación Puntual del Plan Especial del ámbito y la presente Modificación Parcial del Estudio de Detalle del referido ámbito para la porción de terrenos destinados a uso comercial que se han tramitado como desarrollo de aquél, carecen de efectiva sustentación normativa, en todo lo que se refiera y remita, sirviéndole de antecedente, parámetro o modelo, sea directa o indirectamente, el errónea y supuestamente vigente P.G.O.U. de Zaragoza.

Dicha alegación no es la primera vez que es opuesta por la parte recurrente —en cualquiera de las formas en que, como señala la Corporación demandada, viene promoviendo recursos ante este Tribunal debiendo ser la misma rechazada ya que, como se puso de manifiesto en la sentencia de esta sección de 25 de junio de 1994, recaída en el recurso 665/1992, «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 la 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 al 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 se 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», siendo ello aplicable a la alegada invigencia de los demás instrumentos de planeamiento referidos por la parte recurrente, por lo que quedan con el anterior razonamiento rechazadas las alegaciones específicas que con relación a cada uno de ellos hace la parte actora.

QUINTO. – Afirma igualmente la parte actora que el Plan Especial cuenta en su contenido, formulación, tramitación y aprobación de suficientes vicios, tanto sustantivos como adjetivos, que implican su nulidad en algunos casos y su anulabilidad en otros, sin embargo, declarada la conformidad a derecho del referido Plan por sentencia de la Sección 2ª de este Tribunal 132/1993, de 3 de abril, la cual obra en las actuaciones, por las razones en ella expuestas, a cuyo contenido nos remitimos para evitar inútiles repeticiones, ha de ser rechazada la anterior alegación.

SEXTO. – Señala a continuación, con carácter subsidiario, la parte actora que es ineficaz el Estudio de Detalle al exceder su contenido del atribuido a tal figura de planeamiento, al modificar el Plan Especial y al incumplir sus ordenanzas, así como la inexistencia de un proyecto de Modificación Puntual del Plan Especial y la existencia de fraude de Ley, temas que igualmente fueron abordados por la sentencia antes citada, debiendo las referidas alegaciones ser rechazadas por las mismas razones en ella expuestas.

SÉPTIMO. – Entrando tras lo expuesto en lo que constituye objeto de impugnación directa en el presente recurso, esto es, la modificación parcial del Estudio de Detalle en el ámbito del Area de la antigua ..., es preciso señalar que a través de las meras alegaciones de la parte recurrente, no complementadas por la oportuna prueba, en modo alguno ha quedado acreditado que la ordenación volumétrica y el desajuste de alineaciones que constituyen su objeto vulneren ni las prescripciones del Plan Especial vigente, ni las condiciones de ordenación señaladas por el Plan General por lo que procede rechazar la alegada disconformidad a derecho del acuerdo impugnado, procediendo en consecuencia la desestimación del recurso interpuesto.

OCTAVO. – No hay motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

FALLAMOS

PRIMERO. – Rechazamos las causas de inadmisibilidad opuestas por partes codemandadas.

SEGUNDO. – Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 377 del año 1993, interpuesto por ..., S.A., contra las resoluciones referidas en el encabezamiento de la presente resolución.

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.