

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso nº 346/2008. Sentencia nº 854 (14-12-2010)**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO**

PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR. ÁREA U-82-2.

Aprobación. Procedente.

Exclusión finca ámbito improcedente.

Posibilidad de cambio de anterior suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado.

Justificación razonada basada en ius variandi.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Ricardo Cubero Romeo

**MAGISTRADOS**

D. Jesús-María Arias Juana (*Ponente*)

D<sup>a</sup> Isabel Zarzuela Ballester

D<sup>a</sup> Nerea Juste Díez de Pinos

En Zaragoza, a catorce de diciembre de dos mil diez.

En nombre de S.M el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON (Sección Primera), el Recurso Contencioso-Administrativo número 346 de 2008, seguido entre partes, como demandante D<sup>ÑA</sup>. M.J.G.M., representada por el Procurador de los Tribunales D. M.T.C. y asistida por el Letrado D. J.A.S.C. y como demandados el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora de los Tribunales D<sup>ña</sup> N.C.A. y asistido por la Letrado D<sup>ña</sup> M..J.P.S., y la compañía mercantil E.I.Z., S.A., representada por la Procuradora de los Tribunales D<sup>ña</sup>. M.J.A.M. y asistida por el Letrado D. R.T.J. Es objeto de impugnación el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 28 de marzo de 2008, por el que se acordó desestimar el recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo adoptado por el Pleno el 30 de marzo de 2007, por el que se aprobo con caracter definitivo el Plan Especial de Reforma Interior del Área de Intervención U-82-2 (Barrio de Peñaflo).

**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 9 de junio de 2008, interpuso recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo citado en el encabezamiento de esta Sentencia.

**SEGUNDO.**- Previa la admision a trámite del recurso 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 estimatoria del recurso, disponiendo la anulación del acto administrativo recurrido, y acordando lo procedente para que sea reconocida la clasificación, como suelo urbano consolidado, a la totalidad de la parcela de la recurrente, sita en la calle Las Cruces numero 10 de Peñaflo, que sea excluida de la delimitación del ambito del Plan Especial de Reforma Interior de la Unidad U-82-2 del Barrio de Peñaflo, la referida finca en la porción de los 220,90 m<sup>2</sup> que se pretendían incluir en dicho ámbito; y todo ello con expresa imposición de costas a la Administración demandada por la temeridad manifestada en la tramitación del expediente.

**TERCERO.-** La Administración demandada y la mercantil codemandada, en sus respectivos 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 inadmitiera o, en su caso, desestimase el recurso interpuesto, con imposición de costas a la actora.

**CUARTO.-** Recibido el juicio a prueba, con el resultado que es de ver en Autos, y tras el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado, 2 de diciembre de 2010.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Constituye el objeto del presente recurso contencioso administrativo determinar la conformidad o no a derecho del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 28 de marzo de 2008, por el que se acordó desestimar el recurso de reposición interpuesto por la Sra. Gracia Molina contra el acuerdo adoptado por el Pleno el 30 de marzo de 2007, por el que se aprobó con carácter definitivo el Plan Especial de Reforma Interior del Área de Intervención U-82-2 (Barriode Peñaflor)

Impugnando la recurrente, directamente, el referido Plan Especial e, indirectamente, el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 2001, en el particular por el que se clasifica parte de la finca de su propiedad sita en la calle Las Cruces número 10 de Peñaflor, en concreto la parte posterior de la misma, en una extensión de 220,90 m<sup>2</sup>, como suelo urbano no consolidado y se incluye dentro del ámbito del Área de Intervención U-82-2.

**SEGUNDO.-** Entrando con carácter previo en el exámen de las causas de inadmisibilidad opuestas por la Administración demandada y por la mercantil codemandada, se ha de comenzar señalando que siendo cierto que el referido acuerdo del Pleno de 30 de marzo de 2007 fue debidamente notificado a la recurrente el 27 de abril de 2007 y que, sin embargo, no interpuso el recurso de reposición hasta el 5 de junio siguiente -transcurrido, por tanto, el plazo de un mes desde aquella fecha-, no lo es menos que al resolverse este se entendió expresamente “interpuesto en plazo” y, en consecuencia, se entró a resolver los motivos de fondo aducidos por la recurrente, rechazándolos y, por tanto, desestimando -que no inadmitiendo- dicho recurso Por lo que es de aplicación la reiterada doctrina jurisprudencial que viene declarando que la Administración que no ha hecho objeción alguna . fuera de plazo sobre la interposición ante ella de los recursos de reposición y alzada, y ha entrado a resolver el fondo de las cuestiones planteadas, no puede oponer luego en vía jurisdiccional la extemporaneidad de dichos recursos, en tal sentido cabe citar entre otras la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 2004, en la que se recuerda que el Tribunal Constitucional en su sentencia de 30 de marzo de 1992 “considera que se produce la privación del derecho a la tutela judicial al declarar inadmisibile un recurso contencioso-administrativo, por extemporaneidad del de alzada, cuando la resolución administrativa de dicho recurso de alzada entró en el fondo del asunto tras afirmar “que su interposición lo fue en tiempo y forma”

Y, por lo que respecta a la inadmisibilidad pretendida en relación a la impugnación indirecta del Plan General, por no especificarse en el escrito de interposición del recurso tal impugnación indirecta y no solicitarse tampoco en el petitum de la demanda la estimación de dicha impugnación, se ha de recordar igualmente que como declara el Tribunal Supremo en sentencia de 13 de diciembre de 2002 “tampoco es preciso identificar en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo la disposición general que se considere ilegal cuando la demanda vaya a fundarse en ese motivo de anulación del acto dictado en ejecución de aquélla”, añadiendo que la Ley Jurisdiccional de 1998 “que impone la declaración de nulidad de la disposición general aplicada en el acto administrativo impugnado, cuando se estime el recurso (artículo 27.2 y 3), no exige en el escrito de interposición del mismo otro requisito que el de citar el acto impugnado (artículo 45.1), pues la nulidad de la disposición general de cobertura no es el objeto inmediato de la

impugnación sino el fundamento de la misma, que ha de reservarse al escrito de demanda”. No pudiendo, por otro lado, desconocerse, en cuanto al aludido defecto del suplico de la demanda, siguiendo la doctrina sentada, entre otras, en la sentencia del Tribunal Constitucional 172/1991, que, de acuerdo con el principio favor actionis, los defectos de imprecisión técnica en que pueda incurrir la parte recurrente pueden y deben ser superados, si así lo permite el sentido general en que se inspira la petición.

**TERCERO.-** Sostiene, en esencia, la recurrente, en su pretensión de que sea excluida de la delimitación del ámbito del Plan Especial de Reforma Interior de la Unidad U-82-2 del Barrio de Peñaflor, la referida porción de 220,90 m<sup>2</sup> de la finca de su propiedad, que no existen razones justificativas para su inclusión en dicho ámbito cuando toda la parcela tiene la consideración de suelo urbano consolidado, y no concurren razones de naturaleza urbanística para su incorporación, como tampoco las hubo en las tres parcelas ubicadas en la misma calle Las Cruces -con referencia a las identificadas con los números 30, 32 y 42-, con idéntica configuración parcelaria y características edificatorias, que fueron excluidas del ámbito por el Gobierno de Aragón, al estimar los recursos de alzada que interpusieron sus propietarios contra la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza -acordada por el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón el 13 de junio de 2001-; dándose, según sostiene la recurrente, una absoluta identidad de supuestos entre su parcela y las de aquellos, siendo extrapolables los criterios y determinaciones aplicadas por el Gobierno de Aragón en las aludidas resoluciones, deviniendo la resolución del Ayuntamiento en el presente caso de arbitraria, y resultando perfectamente admisible la impugnación indirecta del Plan General no obstante lo apuntado en alguno de los iniciales informes municipales.

Ha de partirse de que, en efecto, como declara el Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de junio de 1992 “la naturaleza normativa del planeamiento, reiteradamente puesta de relieve por esta Sala -Sentencias de 6 de julio de 1987, 7 de noviembre de 1988, 16 de octubre de 1989, 30 de octubre de 1990, 19 de febrero de 1991, etc.- hace perfectamente viable, con arreglo a lo previsto en el art. 39 de la Ley Jurisdiccional, su impugnación indirecta -Sentencias de 7 de febrero de 1987, 22 de enero de 1988, 6 de noviembre de 1990, 22 de mayo de 1991, 4 de junio de 1992, etc- y por tanto la discusión, con ocasión de un acto de aplicación, de la clasificación otorgada por el Plan a un determinado suelo”.

Y sobre tal premisa, insistiendo la recurrente en la condición de solar enclavado en el casco urbano del Barrio de Peñaflor que tiene la parcela de su propiedad, y que constituye una finca registral única y una realidad física única y uniforme, lo primero que ha de advertirse es que si bien no se discute que la superficie en cuestión de 220,90 m<sup>2</sup>, identificada con el número 1 de las incluidas en el ámbito de la Unidad de Ejecución, pertenece en su totalidad a la recurrente -Anexo a la Memoria y Plano número I-5 de información / propiedades existentes-, catastralmente corresponde a dos fincas diferentes, una parte a la de la calle Las Cruces número 10, que en su fondo -y en una anchura de unos tres metros- llega hasta el camino sin urbanizar prolongación de la calle Cartuja de Aula Dei, y la otra a la del número 7 de esta última calle, en la parte de la misma que colinda con el camino sin asfaltar, con un frente al mismo de unos 6 metros y un fondo de cerca de 8 metros. Por otra parte, se ha de recordar que el artículo 1.5 de la Ley Urbanística de Aragón -Ley 5/1999, de 25 de marzo, aquí aplicable- exige, para la consideración de solares de las superficies de suelo urbano aptas para la edificación, cuando, como aquí sucede, existe planeamiento, “que estén urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el mismo”, exigencia que no puede afirmarse que cumplan las dos porciones referidas con las previsiones del nuevo Plan y que tampoco se cumpliera con el Plan General de 1986, en el que las dos referidas porciones ya estaban incluidas en el ámbito del Área de Reforma Interior U-82-2.

En cualquier caso, y lo que es fundamental en el supuesto examinado, no cabe desconocer que la normativa urbanística autonómica posibilita efectuar por medio del Plan General la “desconsolidación” del suelo urbano consolidado o cambio de categoría a suelo urbano no consolidado, al disponer el artículo 14.2 de la citada Ley Urbanística que “tendrán la consideración de suelo urbano no consolidado los

terrenos del suelo urbano que el Plan General defina expresamente por estar sometidos a procesos integrales de urbanización, renovación o reforma interior”, y el apartado tercero del artículo 21 -entonces vigente- del Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios, que “también se incluirán en esta categoría los terrenos totalmente consolidados por la edificación cuando la urbanización no exista, haya quedado obsoleta o haya dejado de ser adecuada respecto de la edificación que soporta o el Plan le autoriza a soportar”. Estableciendo el artículo 99.4 de la referida Ley que la delimitación de unidades de ejecución para la realización de procesos integrales de renovación o reforma interior en suelo urbano consolidado requiera la previa definición de los terrenos como suelo urbano no consolidado.

Pues bien, el Plan General, aquí indirectamente impugnado, prevé una actuación en el ámbito examinado que cabe calificar, en los términos del citado artículo 14, de “proceso integral de urbanización, renovación o reforma interior”, y en la que se incluyen los terrenos aquí en cuestión, que se van a ver favorecidos por la urbanización de la prolongación de la referida calle de Cartuja de Aula Dei y por la edificación que la nueva ordenación posibilita de las parcelas con frente a dicha prolongación. Siendo al respecto significativo el informe técnico municipal emitido en respuesta al recurso de reposición interpuesto por la recurrente, del que se extraen las siguientes consideraciones que en el se efectúan.

“...las circunstancias urbanísticas de la parcela en su frente de la calle de las Cruces o en su parte posterior son muy diferentes.

La parcela tiene una forma en planta prácticamente rectangular con una anchura de 9 metros aproximadamente y una longitud en torno a los 44 metros. Las fachadas o frentes de acceso son los lados menores (9 metros), siendo los lados mayores (44 metros) colindantes con las parcelas vecinas.

La parcela en su parte anterior da frente a la calle de las Cruces totalmente urbanizada, donde está situada la vivienda en línea con la calle. La parcela en su parte posterior da frente a un camino sin urbanizar (prolongación de la calle de Cartuja de Aula Dei) por donde se accede al corral y cobertizo de la trasera de la parcela.

Atendiendo a las distintas características que presenta el entorno urbano de la parcela, según cada uno de sus dos frentes, el Plan General de Ordenación Urbana, ya desde el año 1986, ha distinguido su calificación urbana, de modo que la parte trasera al estar pendiente de su desarrollo urbano, fue incluida en el área U-82-2, mientras que la parte delantera de la parcela frente a la calle de las Cruces que se encuentra urbanizada era suelo urbano consolidado a todos los efectos.

La distinción en la diferente categoría urbanística viene dada, no sólo por determinación del Plan General de Ordenación Urbana, sino como consecuencia de la realidad física que presenta su entorno, que es distinta en una y otra fachada de la parcela”.

“Sin poner en cuestión que toda la parcela está situada en zona de suelo urbano, la porción incluida en la categoría de suelo urbano no consolidado, lo ha sido en base a que la parte posterior no da frente a calle urbanizada y a la aplicación de lo establecido en el artículo 14 de la Ley Urbanística de Aragón: *“Tendrán la consideración de suelo urbano no consolidado los terrenos del suelo urbano que el Plan General defina expresamente por estar sometidos a procesos integrales de urbanización, renovación o reforma interior”*.

Pues bien, la parcela nº 10 de la calle Las Cruces tienen dos fachadas, una a la calle de las Cruces, totalmente urbanizada, (donde alineada con dicha calle se encuentra la vivienda), y otra en la parte posterior con fachada a un camino sin urbanizar.

La estructura urbana del núcleo histórico de Peñaflor, donde se sitúa esta parcela, se caracteriza, por la creación de manzanas cuyas calles guardan una distancia del orden de 40 metros (las calles paralelas a la calle de las Cruces), de modo que las edificaciones de viviendas se disponen alineadas a las calles dejando en el centro de la manzana, los patios.

Esta distancia entre calles de 40 metros se puede observar en las manzanas de

la calle de las Cruces, calle de San Cosme y San Damián, la calle de Enmedio, y la calle de La Cruz.

Esta dimensión, de cuarenta metros entre calles, es muy útil para acceder a parcelas diferentes desde ambas calles siendo el fondo de cada parcela de unos veinte metros, lo que permite construir una vivienda en línea con la calle con un fondo medio de 10 metros, quedando en la parte posterior un patio de otros diez metros.

Esta tipología tradicional del barrio de Peñaflores, de calles paralelas; separadas 40 metros se ha seguido en el arranque de la calle de la Cartuja de Aula Dei, donde se ha urbanizado el primer tramo de unos treinta metros de longitud (con casas a ambos lados), pero a partir de ese punto, que es precisamente donde se encuentra la trasera de la parcela nº 10, está pendiente de su urbanización.

La tipología de la edificación prevista en el Plan General, siguiendo las características de la edificación tradicional del Barrio, es de edificación en manzana cerrada alineada con la calle. El fondo de la edificación se establece entre un mínimo de 7,50 metros y un máximo de 15 metros, además de tener que cumplir con la edificabilidad asignada, la altura máxima y demás condiciones.

La parcela objeto de este recurso, de 44 metros de fondo, puede ser edificada actualmente en su frente a la calle de las Cruces (urbanizada) y podrá edificarse también en su frente a la futura calle prolongación de la Cartuja de Aula Dei, cuando esté urbanizada, mediante la ejecución del Plan Especial del Área U-82-2. Así pues, la categoría de urbano no consolidado de la parte posterior de esta parcela le corresponde porque la vía a la que da frente en esa zona no está urbanizada y el Plan General ha incluido esta porción de la parcela dentro de un área de reforma interior, mediante el que se va a urbanizar y desarrollar la zona. Por eso atendiendo a las diferentes circunstancias que concurren en esta parcela según su frente, es por lo que la mitad de parcela frente a la calle de las Cruces está calificada como urbano consolidado y la mitad posterior de la parcela frente a la prolongación de la calle Cartuja de Aula Dei es suelo urbano no consolidado”.

Lo expuesto permite concluir que la nueva ordenación prevista, con inclusión de parte de la parcela de la recurrente, no es en modo alguno arbitraria, y resulta, por el contrario, suficientemente justificada y razonable, tratándose de una decisión adoptada por el Ayuntamiento en el ejercicio del “ius variandi” que le compete en la ordenación del suelo y dentro de los límites del mismo, sin que pueda considerarse acreditado que por dicha Administración se haya incurrido “en error, o al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad, o la estabilidad, o la seguridad jurídica, o con desviación de poder o falta de motivación en la toma de sus decisiones” -sentencias del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1997 y 19 de mayo de 1998-

Sin que la invocación al principio de igualdad permita llegar en el presente caso a otra conclusión, pues aparte de que, a diferencia de la recurrente, los propietarios de las parcelas sitas en los números 30, 32 y 42 de la calle Las Cruces recurrieron directamente el acuerdo que aprobó definitivamente la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 2001, en cuanto a la clasificación de sus respectivas fincas, obteniendo sendas resoluciones del Gobierno autonómico por las que se acordó excluirlas del área de intervención, la situación de dichas parcelas y la de la recurrente no es idéntica. En efecto, la prueba pericial practicada ha evidenciado claramente la falta de tal identidad respecto de las ubicadas en los números 32 y 42 de dicha calle al no limitar las mismas con la prolongación de la calle Cartuja de Aula Dei, y si bien, por el contrario, estima la perito que si existe identidad de la número 30 con la de la recurrente porque la prolongación de dicha calle llega hasta el límite sur de aquella finca, no puede desconocerse el hecho diferencial, que, a los efectos examinados, se considera sustancial, de que la de la recurrente ya tenía acceso, aunque sin urbanizar, por dicha calle y que la nueva ordenación le va a posibilitar la edificación con frente a la misma. Diferencia que es reconocida por la perito en la página 6 de su informe, en el que, tras hacer constar que la calle Cartuja de Aula Dei está urbanizada en la intersección con la calle del Paso, llegando hasta la parte trasera de la finca, que tiene un acceso a la zona de almacén, si bien remarcando que en este tramo la calle está sin urbanizar, pone de manifiesto que “en esta particularidad radica una de las diferencias con el resto de las

fincas de la calle Cruces hasta la Avenida de Peñaflor”, y, en la página 19 del informe, después de referir que el razonamiento del Servicio Técnico municipal de no ser similares las fincas se basa en que la Parcela número 10 “tendrá acceso a través de calle urbanizada (calle Cartuja de Aula Dei) cuando se ejecute el planeamiento. Debiendo participar en los gastos de urbanización de la calle a la cual podrá acceder a una nueva edificación con fachada a la calle. Sin embargo, las parcelas excluidas no tienen calle urbanizada en su parte posterior y se consideran consolidadas por la calle Cruces”, concluye la perito afirmando que “Este extremo se comprueba en la documentación gráfica del Plan General, por tanto, ésta es la característica que diferencia a la finca nº 10 de las fincas nº 32, 34 y 42”.

A lo que ha de añadirse que, como declara el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de diciembre de 2006, “no cabe excluir supuestos de parcelas en el que el resto no edificado deba incluirse en procesos de urbanización, con los deberes consiguientes, a fin de satisfacer el principio de justa distribución de beneficios y cargas”, y en la de 30 de enero de 2008, con cita de otras anteriores, que “la mera circunstancia de que sobre unos terrenos se hayan levantado edificaciones no excluye, per se, la posibilidad de que en todo o en parte sean incluidos en esa categoría -urbano no consolidado-, pues deberán serlo cuando formen parte de una zona en la que, para hacer realidad la nueva ordenación urbanística, hayan de acometerse operaciones integrales de urbanización que presten los correspondientes servicios a toda ella y también, y por tanto, a los aprovechamientos ya materializados”.

**CUARTO.-** Lo anteriormente expuesto determina la desestimación del recurso sin que, por otro lado, se aprecien motivos para un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

## **FALLO**

**PRIMERO.-** Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 346 del año 2008, interpuesto por D<sup>a</sup> M.J.G.M., contra la resolución referida en el encabezamiento de la presente Sentencia.

**SEGUNDO.-** 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.