
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 200/2004. Sentencia nº 909 (02-12-2010)

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR. ÁREA U-11-3-4-5.

Modificación aislada.

Impugnación indirecta del Plan General. Improcedencia.

Justificación modificación existencia sentencia judicial firme.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Ricardo Cubero Romeo

MAGISTRADOS

D. Jesús-María Arias Juana

D^a Isabel Zarzuela Ballester (*Ponente*)

D^a Nerea Juste Diez de Pinos

En Zaragoza, a dos 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 número 200 de 2004, seguido entre partes; como demandante D. J.C.U.P., representado por la Procurador D^a M.P.A.G. y asistido por el Letrado D. M.C.; y como demandado el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procurador D^a N.C.A. y asistido por el Letrado D. C.N.C.

Es objeto de impugnación el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 13 de febrero de 2004, por el que se aprueba, con carácter definitivo, una modificación puntual del Plan Especial de Reforma Interior del Área de Intervención U-11-3/4/5.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La parte actora mediante escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 7 de abril de 2004, interpuso recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo citado en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO.- Previa la admisión a trámite del recurso 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 en los términos expuestos en el suplico de su demanda -folios 89 a 107 de la misma-.

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 inadmita y, en su caso, desestime el recurso formulado.

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna directamente en el presente proceso por la parte actora el referido Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 13 de

febrero de 2004, por el que se aprueba, con carácter definitivo, la modificación puntual del Plan Especial de Reforma Interior del Área de Intervención U-11-3/4/5 (Utrillas), instada por la Compañía Mercantil R.P.B.S.A. según proyecto de fecha Abril-2003 y plano "P-1 Zonificación" aportado el 10 de febrero de 2004, e indirectamente el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986, el Plan Especial de Reforma Interior del Área de Intervención U-11-3/4/5 de 1990 y su posterior modificación, las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación y el Proyecto de Compensación de dicho Sector, la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 2001, y el Texto Refundido 2003.

SEGUNDO.- Con carácter previo ha de señalarse que no puede prosperar lo pretendido por la Administración demandada en su inicial consideración, de que se desestime el recurso sin examinar los alegatos y pedimentos cuestionados, por estimar que concurre un ejercicio abusivo de la acción pública por parte del recurrente, pues -siguiendo lo que hemos venido sosteniendo en recursos análogos, a los que seguidamente se hará referencia-, no cabe tampoco deducir en el presente caso 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 abuso de derecho en su ejercicio- el actor 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 haberse interpuesto, por él mismo o las personas o sociedades relacionadas con él, otros recursos contra acuerdos municipales aprobatorios de Planes e instrumentos urbanísticos.

Y, por otra parte, respecto al hecho previo de la denegación en su día acordada por esta Sección de la ampliación del expediente administrativo interesada por aquél, los documentos interesados no forman parte estrictamente del expediente origen del acuerdo aquí impugnado y, en cualquier caso, le resultaban suficientemente conocidos a la actora sin que se le haya producido ninguna merma a sus posibilidades de argumentación como lo evidencia el contenido de su escrito de demanda, ni tampoco la denegación de la prueba propuesta por no ser pertinente o útil en relación con el objeto del recurso, sin que se le haya producido indefensión alguna en orden al ejercicio del derecho de defensa por lo que no existió vulneración del artículo 24 de la Constitución Española.

TERCERO.- El recurrente, como se ha indicado, sostiene en su demanda que se está ejercitando una impugnación indirecta de Disposiciones Generales, por lo que ha de comenzarse recordando, una vez más, cual es el ámbito de la misma. Como viene sosteniendo reiteradamente esta Sala -pudiendo citarse al respecto, entre otras, la sentencia número 231/1998, de 22 de mayo (Sección 2) que cita la número 561/1997, de 28 de julio, la número 639/2005, de 31 de mayo (Sección 4), la número 638/2007, de 24 de octubre y 23/2009 (ambas de esta Sección 1ª), en recursos interpuestos por D. J.C.U., por su esposa y cuñado, por C.U.,S.A, de la que aquél es socio y administrador, y por una Administración Pública en la que trabaja y a instancia del mismo-, «la posibilidad de impugnar directamente un reglamento -que persigue la salvaguarda del principio de jerarquía de las fuentes- no empece 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-ahora en el artículo 26 de la Ley de 1998 -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, 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 recurso 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 recurso 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, sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1977 (Art. 2236).- Con el supuesto de la impugnación indirecta sucede 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 cuando de la disconformidad a derecho deriva directamente el efecto definitiva por 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 impide en estos casos alegar en contra de los reglamentos defectos formales que hubieran podido cometerse en su elaboración-».

Así lo ha venido a confirmar el Tribunal Supremo en la sentencia de 18 de junio de 2002, al desestimar el recurso de casación interpuesto contra la referida sentencia 231/1998, en la que afirma que la sentencia de esta Sala declara “con razón, que lo que no cabe es pedir que se declare la nulidad o anulabilidad total de las disposiciones generales impugnadas únicamente en forma indirecta cuando se impugna directamente un acto administrativo y que hay que demostrar la relación que existe entre el acto y las disposiciones que se atacan”; confirmando el criterio de esta Sala al considerarlo acertado.

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, en su mayor parte, sino pura y simplemente una impugnación directa de los instrumentos de planeamiento referidos, como se desprende del propio contenido de la demanda.

Debiendo resaltarse, además, que, en lo que respecta al PGOU de 1986, ya ha sido impugnado en numerosas ocasiones por el recurrente, una sociedad de la que es administrador y por familiares del mismo, por los mismos motivos que aquí se aducen y frente a los que han recaído pronunciamientos desestimatorios de esta Sala y del Tribunal Supremo -sobradamente conocidos por las partes-. Y, así mismo, el Plan Especial de Reforma Interior del Área de Intervención U-11-3/4/5 de 1990 y su Modificación Puntual de 1996 fueron también objeto de impugnación directa por las mismas alegaciones, este último, en el recurso 1061/96 resuelto por sentencia firme número 442 de 9 de abril de 2001, obrante en el expediente administrativo. No dándose, por tanto, los presupuestos para que pueda plantearse y prosperar un recurso indirecto contra una disposición de carácter general, esto es, la existencia de una disconformidad entre la norma aplicada y una disposición de rango superior. Por lo que sobre las pretensiones referidas a los mismos ha de concluirse que existe cosa juzgada.

Por otra parte, en lo que respecta a la revisión del PGOU 2001 y Texto Refundido y conforme a lo anteriormente señalado, reiterada jurisprudencia excluye la impugnación indirecta de disposiciones generales respecto a los supuestos vicios formales que afecten a su elaboración y así sentencia del Tribunal Supremo de 25/10/2001 tiene declarado: “La impugnación de los vicios del procedimiento tiene sus sede natural en los recursos directos y en los plazos para ellos establecidos, quedando el recurso indirecto tan solo para depurar con ocasión de su aplicación, los vicios de ilegalidad material en que puedan incurrir las disposiciones reglamentarias y que afecten a actos de aplicación directamente impugnados”. Y en tal sentido la impugnación indirecta del Texto Refundido por haber prescindido del procedimiento

establecido para las alteraciones subrepticamente producidas, y que, por otra parte, fue directamente impugnado por el Sr. Urraca Piñeiro y objeto del recurso que también se siguió ante esta misma Sección con el número 839/2003, en el que se dictó sentencia de 6 de noviembre de 2007, desestimatoria del mismo.

Lo anteriormente expuesto determina la inadmisibilidad de las pretensiones que se articulan en relación a la impugnación indirecta de los instrumentos de planeamiento referidos -PGOU de 1986, Plan Especial de Reforma Interior del Área de Intervención U-11-3/4/5 de 1990 y su posterior modificación, Revisión del PGOU de 2001, y Texto Refundido de la Revisión del PGOU de 2003, y a la misma conclusión se ha de llegar en cuanto a la impugnación indirecta de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación de dicho Sector, y el Proyecto de Compensación, y de las bases y estatutos de compensación, reparcelación y urbanización -pretensión 9ª del suplico- que derivadamente considera nulos el actor y ello por carecer de naturaleza jurídica de disposición de carácter general.

Y, en relación a la alegada falta de vigencia del Plan General de 1986, por no haberse procedido a su íntegra publicación, la misma, debe ser rechazada, al igual que lo ha sido en los numerosos recursos conocidos por esta Sala en los que se planteaba idéntica cuestión -algunos de los cuales han sido citados-, así como en las sentencias del Tribunal Supremo confirmatorias de aquéllas, pudiendo mencionarse, entre otras muchas, y por citar de las más recientes las de dicho Tribunal de 14 de marzo de 2007 y 17 de noviembre de 2005, en las que se relacionan una muestra considerable de los recursos en los que se ha tratado tal cuestión y se transcribe lo declarado al respecto por dicho Tribunal, a lo que así mismo hemos de remitirnos, dándolo por reproducido. Y es que, como reiteradamente se ha venido diciendo, la necesidad de publicación no alcanza a los documentos o elementos que forman parte del Plan que no sean normas ni participen de su naturaleza, como planos, gráficos o textos no normativos. Habiéndose precisado por el Tribunal Supremo -en la referida sentencia de 16 de abril de 2003-, en respuesta a lo que insistentemente mantiene el recurrente, “primero, que los Planes u Ordenanzas anteriores que el Plan General se limita a respetar se rigen, respecto de la necesidad de su publicación, por la normativa que estuviera vigente cuando fueron aprobados, la cual, si era anterior a la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, no la exigía, y segundo, que los llamados “listados y fichas” no son parte de la ordenación normativa material del Plan General sino meros instrumentos de referencias, (los listados, atinentes a los equipamientos, que sólo hacen que relacionar determinados documentos del Plan para facilitar su conocimiento y manejo, y las fichas, referentes a objetivos similares a los expuestos en la Memoria, que sólo serán concretados en los futuros Planes Especiales de Reforma Interior)”.

CUARTO.- En cuanto al acuerdo directamente impugnado, por el que se aprueba por el Ayuntamiento, con carácter definitivo, la modificación puntual del Plan Especial de Reforma Interior del Área de Intervención U-11-3/4/5 (Utrillas), instada por la Compañía M.R.P.B.,S.A. como consecuencia de una decisión judicial -sentencia firme nº 462, de fecha 22 de noviembre de 2000, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Zaragoza en el Recurso 214/99-J confirmada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón-, la desestimación del recurso viene determinada por el hecho de que ningún motivo impugnatorio ha aducido en esta vía jurisdiccional fuera de los que reiteradamente viene sosteniendo en relación con los instrumentos de los que trae causa, y rechazados en el anterior fundamento. Únicamente aduce en los “Hechos” de la demanda y posteriormente refleja en el punto 23º del suplico posibles vicios de la Modificación del PERI en relación con el procedimiento, referentes a carecer de los documentos que habrían permitido conocer el alcance de la Modificación, ausencia de varios días del plazo de información pública y falta de redacción del proyecto de planeamiento por profesionales que actúen en el ejercicio de una profesión titulada, y, como se ha venido reiterando por esta Sala, el defecto formal no puede suponer la anulabilidad del acto.

QUINTO.- No hay motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

En atención a lo expuesto, este Tribunal ha resuelto pronunciar el siguiente:

FALLO

PRIMERO.- Desestimar el recurso número 200 de 2004 interpuesto por D. J.C.U.P., contra el Acuerdo referido en el encabezamiento de esta Sentencia.

SEGUNDO.- No hacer 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.