
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA
Recurso nº 939/1995. Sentencia nº 934 (1-12-1999)

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR

Aprobación definitiva.

Impugnación directa e indirecta de instrumentos de planeamiento.

Vigencia de Plan General: publicación de Normas Urbanísticas.

PERI: instrumento de ordenación derivado doctrina.

Operaciones no previstas en Plan General: uso, zonificación, infraestructura.

Coeficiente de ponderación —aprovechamiento— y de tráfico.

Procedimiento: información pública, apertura de oficina, órgano.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Javier Servera Garcías (*Ponente*)

MAGISTRADOS

D. Eugenio Esteras Iguacel

D. Fernando García Mata

En Zaragoza, a uno de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de impugnación la resolución del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de 25 de Mayo de 1995, por el que se aprueba con carácter definitivo el Texto Refundido del Plan Especial de Reforma Interior del Área de Intervención U-57-11.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.— Mediante escrito presentado con fecha 21 de julio de 1995 la parte actora dedujo el presente recurso contencioso administrativo contra la indicada 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 la parte recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el súplico de que se dicte sentencia por la que:

«Primero. Se declare que los actos administrativos municipales identificados en el encabezamiento de este escrito no se ajustan a Derecho, anulándolos y dejándolos sin efecto, porque:

A) El Plan General Municipal de Zaragoza (PGMO 1986) en lo que afecta al A.I. U-57-11, y del que trae causa el acto directamente impugnado, no está

vigente, y en consecuencia es ineficaz, al no haberse publicado en el BOP el contenido íntegro de sus Normas y Ordenanzas Urbanísticas, tal y como está ordenado.

B) Derivadamente, inaplicables y no vigentes son los instrumentos Modificación del PGM 1986 y PERI que lo desarrollan, redactados con el apoyo normativo del tal PGM, como consecuencia de la no vigencia de aquella norma de primer grado.

C) Subsidiariamente, es nulo o, en su caso, anulable el PGM 1986, en lo que afecta al A.I. U-57-11 del que trae causa el acto directamente impugnado, por lo que respecta:

C.1) Al desarrollo de los sistemas de la estructura general que sirven, entre otros, al A.I. U-57-11, por su falta de precisión suficiente (artículo 12.2.1. d. del TRLS 1976) y la ausencia de expresión de sus características y exigencias mínimas en las Normas Urbanísticas de dicho PGM (artículo 40.3 del PRU).

C.2) A la incuriosa, ilegal e inícuca determinación del aprovechamiento medio del SUP del segundo cuatrienio, al incumplir su cálculo lo establecido en el Reglamento de Planeamiento Urbanístico y las prescripciones de la DGA en el acto de aprobación definitiva, cuando esta determinación es necesaria para evaluar la obtención de los suelos del medio de enlace, que están adscritos al SUP del 2º cuatrienio.

C.3) A la falta de expresión, en la documentación del Plan General, del trazado y características de las redes viaria y de infraestructuras ordenadas en el PGM al servicio del A.I. U-57-11 con la expresión del emplazamiento de sus centros de servicio y regulación de sus exigencias mínimas (artículo 12.2.1.d. del TRLS 1976 y 40.3 del RPU).

C.4) A la falta de expresión, en la documentación del Plan General, del contenido de las determinaciones gráficas y escritas, ordenanzas y aprovechamientos, de los Planeamientos anteriores de los Sectores 43, 45, 52, 59, 62, 75 ACTUR 20, 21, 22, etc. del SUP, que el Plan General respeta incorporándolas al mismo en tal clase de suelo (artículo 12.2.2. "In fine" del TRLS 1976), cuando es preciso partir de los aprovechamientos de estos sectores para determinar el aprovechamiento medio del SUP del 2º cuatrienio y a partir de él, evaluar los suelos del medio de enlace.

C.5) A la falta de redacción del Texto Refundido de diversos documentos del PGM como; Memoria con sus anexos prescritos, Programa de Actuación y Estudio Económico-Financiero.

C.6) Al incumplimiento por las determinaciones del PGM de los concretos Criterios, Directrices y objetivos formulados para el ámbito del Area 57, como es el mantenimiento en general de los equipamientos y usos públicos del planeamiento anterior.

D) Derivada, o subsidiariamente, es nulo o, en su caso, anulable, la Modificación del PGM y su texto refundido, por lo que respecta:

D.1) A la adopción de Criterios y Directrices diferentes de los formulados para la redacción del PGM, respecto de las superficies industriales ubicadas en el suelo urbano.

D.2) A la adopción de Criterios y Directrices diferentes de los formulados para la redacción del PGMO, respecto de la capacidad del PGMO, al aumentar ahora ésta, cuando las prognosis del PGMO respecto del incremento de población están erradas por exceso.

D.3) A la adopción de la figura de la Modificación del Plan General, cuando debía de haber sido la de Revisión.

D.4) A la expresión, en el texto refundido de la Modificación del PGMO, de la zonificación F/5-3, en lugar de la E-2, que es la que le corresponde, tanto por tratarse de una renovación de uso, como por haberse asignado esta misma zonificación a otros suelos industriales del suelo urbano, también en proceso de renovación de uso, y como por haberlo acordado así la DGA, en tanto no se aportase un estudio económico que justificara la zonificación F/5-3, estudio económico que nunca se aportó.

D.5) A la incorporación indebida, al ámbito de la renovación del uso industrial del A.I. U-57-11, de suelo que, en el PGMO 1986, no estaban calificados como industriales, ya que estaban calificados de Equipamientos y Servicios y de viales, tanto sistemas generales como locales.

D.6) Al ilegal cómputo de edificabilidad lucrativa residencial a la superficie de aquellos suelos calificados de Equipamientos y Servicios y de viales, Sistemas Generales, indebidamente incluidos en el A.I. U-57-11.

D.7) Al ilegal cómputo de la edificabilidad de la Zona E-2 a suelos que en el PGMO 1986 no estaban calificados de industriales y que, en consecuencia, no están sujetos a renovación de uso.

D.8) Al no haber incluido, entre las determinaciones del texto refundido de la Modificación del PGMO, los planos del trazado y características de las redes fundamentales, viaria y de infraestructuras, al servicio de A.I. U-57-11, con la expresión de sus centros de servicio y la regulación de sus exigencias mínimas (artículo 40.3 del PRU).

D.9) Al hacer referencia a una vía colectora de la Autovía de Madrid, cuando en el expediente no consta que se haya estudiado el tráfico y el dimensionamiento de tal Autovía, ni el de su enlace con la vía del sistema general que la une con la carretera del Aeropuerto, desde su servicio a la Comunidad Municipal en general, acordándose y determinándose la nueva sección de la vía sistema general incluyendo una vía colectora dentro de su banda establecida como sistema general, en el PGMO.

D.10) Al no incluir entre sus determinaciones los preceptivos coeficientes de ponderación relativa de los valores de repercusión de los distintos usos permitidos por el planeamiento, respecto del uso y tipología característicos.

D.11) Al no haber incluido la fijación de los aprovechamientos urbanísticos resultantes de la aplicación de la zona E-2, es decir, de aplicar el tipo de ordenación y la edificabilidad en concordancia con el tejido circundante, es decir, el de la Zona A-1 Grado 3.

D.12) Al expresar que el A.I. U-57-11, es una "unidad de actuación" sin acreditar que no es posible actuar por polígono o unidad de ejecución competa,

ni que con tal delimitación se alcanza la equidad en la distribución de los beneficios y cargas del planeamiento.

D.13) Al no haberse dado la tramitación de Revisión de Plan General, que exige una previa información pública del AVANCE.

E) Derivada, o subsidiariamente, es nulo o, en su caso, anulable el PERI del A.I. U-57-11, directamente impugnado por lo que respecta:

E.1) A la introducción, "ex novo", de un uso no establecido en el texto refundido de la Modificación del PGM, como es el de Centro Comercial Integrado.

E.2) Al dimensionamiento de este Centro Comercial Integrado al servicio de la Comunidad Municipal en general, cual sistema general de equipamiento comercial comunitario, cuando la localización y cuantificación de los equipamientos de tal naturaleza debe de hacerse en el Plan General, como equipamiento del mismo.

E.3) A la conversión a través del PERI de los suelos calificados de Equipamiento "Resto de Sistema General Cultural" en sistema local docente al servicio de la A.I. U-57-11.

E.4) Al incumplimiento por parte de los equipamientos, de las reservas de suelo correspondientes al escalón "unidad integrada" (1.000 viv.). Según acordó la DGA.

E.5) Al incumplimiento de la superficie de reservas para espacios libres, por cuanto que se incumplen las reservas para jardines y áreas peatonales ya que las determinadas en el PERI no cumplen los requisitos dimensionales exigibles, en gran parte de los suelos así subzonificados.

E.6) Al incumplimiento de la zonificación E-2, que exige que la tipología de la ordenación sea concordante con el tejido circundante, es decir, con la zonificación A-1 Grado 3, manzana cerrada de baja altura, cuando se ordena en bloques de hasta PB+7, incumpléndose, incluso, las determinaciones de retranqueos y separaciones establecidas para estos bloques.

E.7) Al establecer una red de infraestructuras no basada en las determinaciones previamente establecidas al respecto en la Modificación del PGM, que no incluía especificación alguna con tal fin. Y concretando el saneamiento al colector que viene de la Feria de Muestras, cuando la capacidad de tal colector está colmada por el vertido de la Urbanización "Montecanal" que no realizó su vertido en la forma determinada en el PGM, es decir, vertiendo al río Huerva previa depuración.

E.8) Al no incluir los preceptivos coeficientes de ponderación relativa de la concreta asignación de unos realizada por el PERI respecto del valor de repercusión del uso y tipología característicos.

E.9) A la delimitación del ámbito del A.I. U-57-11, como una unidad de actuación sin justificarlo cuando su aprovechamiento, es superior en más del 15% al de su entorno (antiguo Polígono 57).

E.10) Al establecimiento de unos parámetros de generación de tráfico y aparcamiento Hu y Pu, diferentes de los exigidos en la aprobación inicial del PERI de TUDOR; cuando, además, estos parámetros no se incluyen en las ordenanzas del PERI para la exigencia de su cumplimiento por las edificaciones a construir.

E.11) A la ilegal instrumentación jurídica, a través de un PERI, de la introducción del equipamiento comunitario general Centro Comercial Integrado, cuando debería haberse realizado en la Modificación (o, en su caso Revisión) del PGMO y, lo mismo, respecto de la alteración de la calidad de sistema general del Equipamiento Cultural.

E.12) A la ilegal tramitación del expediente, en cuanto a la información pública.

E.13) A la aprobación definitiva que fue acordada por el Ayuntamiento cuando, al no respetarse las determinaciones de la Modificación del PGMO, el órgano competente era la Comunidad Autónoma.

Segundo. Se condene al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza a estar y pasar por estas declaraciones, reponiendo y reintegrando las actuaciones urbanísticas referidas al A.I. U-57-11 del Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Zaragoza, tanto en el plano normativo como en el de ejecución, incluida la declaración de nulidad de los actos acordados en ejecución del PERI en los términos precisos para que se ajusten a Derecho.

Tercero. Se condene al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza al pago de las costas devengadas en el presente proceso. »

TERCERO.— La Administración demandada, en su contestación a la demanda, suplicó la inadmisibilidad del recurso, o subsidiariamente su desestimación.

CUARTO.— Recibido el proceso a prueba, se practicó la propuesta que fue admitida, con el resultado que consta en autos.

QUINTO.— Finado el periodo probatorio, las partes evacuaron el traslado para conclusiones sucintas por escrito, señalándose para votación y fallo del recurso el día 18 de noviembre de 1998.

SEXTO.— Advertida la falta de emplazamiento de la DGA, no obstante ser parte interesada, con suspensión de la votación y fallo señalada, se acordó el mismo y, una vez comparecida dicha Administración autonómica se decretó en auto de 21-12-98 nulidad de actuaciones desde el momento anterior al recibimiento del pleito a prueba para, con conservación de las practicadas, dar plazo a aquélla para contestar la demanda.

SÉPTIMO.— Evacuado dicho trámite, se dio nuevamente traslado a las partes para conclusiones señalándose para nueva votación y fallo el día 23 de junio pasado.

OCTAVO.— Con suspensión del plazo para sentencia se acordó como diligencia para mejor proveer, la practica de la confesión judicial vía informe, que venia acordada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.— Constituye el objeto del presente recurso Contencioso Administrativo, determinar si es o no conforme al Ordenamiento Jurídico la resolución indicada en el encabezamiento de esta sentencia, por la que se aprobó con

carácter definitivo el Texto Refundido el Plan Especial de Reforma Interior (PERI) del Área de Intervención U-57-11.

SEGUNDO.— Antes de comenzar el estudio de las cuestiones de fondo planteadas, ha de señalarse que el Ayuntamiento demandado alega las siguientes causas de inadmisibilidad: 1.— Inadmisibilidad parcial del recurso en cuanto a la impugnación del Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Zaragoza, en tanto que por la vía de la impugnación indirecta no cabe la impugnación global de la disposición general obviando el uso del recurso directo y que, en cualquier caso, no sería viable tal impugnación a quien careciese de derecho o beneficio directamente afectado. 2.— Inadmisibilidad también del recurso, cuanto a la impugnación del Plan sobre la base de negar su eficacia por la falta de publicación de determinados documentos y normas que, según afirma, en nada inciden en el caso que nos ocupa.

TERCERO.— Al respecto hemos de señalar que la misma sociedad demandante, ha suscitado la mayor parte de la argumentación de fondo que plantea en este recurso en otros anteriores resueltos ya por sentencias, en las que las partes demandadas en los mismos planteaban también análogas cuestiones de inadmisibilidad, particularmente en los recursos 816/94 de la Sección 2ª resuelto en sentencia de 28 de julio de 1997, 801/93 resuelto en la sentencia de 18 de enero de 1997, seguidas por la más reciente número 231/1998, de 22 de mayo.

En esta última, se llega a un pronunciamiento de inadmisibilidad de las pretensiones 3ª y 4ª allí formuladas, que, al margen del sector concreto a que hacían referencia, también constituían, como en el presente caso, impugnaciones directas de determinados instrumentos de planeamiento, aunque justificadas como impugnaciones indirectas. En efecto, en el presente recurso se interesa a los apartados C) y D) que se declare nulo o anulable el PGM 1986 y su modificación y Texto Refundido, por lo que, en relación con las pretensiones contenidas en dichos apartados, reproducimos a continuación algunos de los razonamientos de dicha sentencia.

Así en el fundamento de derecho tercero, que a su vez reproduce el duodécimo de la sentencia 816/94, de 28 de julio, entre otras cosas, se dice:

«Entrando en el tercer tema suscitado, esto es, cual es el ámbito de la impugnación indirecta resulta preciso comenzar recordando que 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 —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, y ello resulta fundamental en el caso enjuiciado, 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 recuso 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, sentencias del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1977 (AR. 2236)—.

Sucede, pues, con el supuesto de la impugnación indirecta 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 admisible cuando de la disconformidad a derecho deriva directamente el efecto pretendido en definitiva por la 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 que impide en estos casos alegar en contra de los reglamentos defectos formales que hubieran podido cometerse en su elaboración.

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 sino pura y simplemente una impugnación directa de otros instrumentos de planeamiento, como se desprende del propio contenido literal del suplico de demanda en el que se solicita con carácter previo e independiente de los motivos de impugnación de los acuerdos concretamente recurridos que “se declare nulo o anulable” tanto el PGOU de 1986, como el Plan Parcial del Sector 51-1, pretensiones propias de una impugnación directa.»

Con base en dicho razonamiento ha de declararse aquí la inadmisibilidad de las pretensiones relativas a la nulidad o anulabilidad del PGMO 1986 así como de su Modificación y Texto Refundido, que como ha quedado indicado se formulan a los subapartados C y D respectivamente del apartado primero del suplico de la demanda.

CUARTO.— En cuanto a la declaración de invigencia que se pretende en los subapartados A) y B) del mismo apartado primero del suplico de la demanda, hemos de reproducir igualmente lo dicho por esta Sala en la Sentencia de esta Sección 2ª de 18 de enero de 1997, recogido igualmente por la ya citada de 22 de mayo de 1998, en cuyo fundamento de derecho sexto bien que referido allí a la invigencia de una parte del Plan General y de otra de un determinado Plan Parcial, aunque plenamente aplicable al caso, en el que además de la invigencia del primero, reiterando alegaciones similares en tal sentido, se pretende la invigencia del PERI del Área de intervención que aquí nos ocupa, se dice: «Comienza la parte recurrente afirmando que el Plan General de Zaragoza no ha entrado en vigor y que, por lo tanto, no resulta vigente ni aplicable y que ello es así ya que la Corporación no ha llegado a aprobar el Texto Refundido de la Memoria del Plan General, ni de su Programa de actuación, ni del estudio Económico Financiero exigidos por el apartado 3º del Acuerdo de Aprobación definitiva y, además, las Normas Urbanísticas no han sido objeto de publicación íntegra en el BOP. Así, manifiesta que no se encuentran publicadas: 1. Las normas urbanísticas y ordenanzas de edificación y uso del suelo de las Zonas “G” del suelo urbano determinaciones de planeamiento anterior incorporadas al Plan; 2. Las normas urbanísticas de la zonas “G” del suelo urbanizable programado; 3. Las normas urbanísticas (objetivos, finalidad y limitaciones para cada porción de las zonas “F”) de las Áreas de Intervención del Anexo a las Normas Urbanísticas citado en el artículo 4.5.5 de las mismas; 4. El contenido de múltiples ordenanzas; 5. El listado de Suelos del sistema de Zonas Verdes y Equipamientos Refiere la importancia del listado y afirma que el contenido del mismo no sólo es diferente del aprobado inicialmente y sometido a información pública sino que tiene determinaciones diferentes a las establecidas en el programa de Actuación del PGOU.

Afirma, pues, que la mayor parte de la normativa detallada, de uso, utilización, construcción y urbanización del suelo urbano no ha visto su texto publicado en el BOP conjuntamente con las restantes normas urbanísticas, a pesar de la exigencia de publicación de las normas urbanísticas contenida en la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Dicha alegación ya aducida en recursos anteriores al presente merece igual que en aquéllos una respuesta desestimatoria ya que si bien es cierto que es necesaria la publicación íntegra de la 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 preciso constatar que lo que exige la norma es la publicación de las Normas Urbanísticas, no de los demás documentos o elementos que forman el plan, debiendo rechazarse que todo cuanto relaciona la recurrente caiga 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, número 7/1985. Así, resulta preciso poner de manifiesto: a) que el texto completo de las Normas Urbanísticas 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, que las Ordenanzas que cita la parte recu-

rrente fueron publicadas en su día, declarándose expresamente su carácter ejecutivo, sin perjuicio de la obligatoriedad de redactar texto refundido; b) que la normativa general de las zonas G aparece en las Normas del Plan, amén de haber sido estas últimas, en su momento, objeto de publicación; c) en cuanto a las zonas F, aparecen igualmente reguladas en las Normas Urbanísticas del Plan, remitiendo las mismas su regulación a un ulterior PERI o Estudio de Detalle; y d) no resulta por lo antes expuesto precisa la publicación de los demás elementos del plan de carácter no normativo a que alude la actora —fichas y listado—. 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 BOP del Plan General en el que 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 —téngase en cuenta, que como ponen de manifiesto in extenso los code mandados, excusando con ello a este Tribunal de la necesidad de hacer una relación pormenorizada que resultaría en exceso prolija, como lo son los escritos de contestación, que la parte recurrente ha tenido una intervención directa en el planeamiento, elaborando incluso instrumentos de planeamiento, en los que parte de la existencia, aplicabilidad y vigencia del PGM O que en este recurso pretende ignorar—, por lo que debe rechazarse la alegada invigencia del PGM O y del Plan Parcial impugnado.»

QUINTO.— Entrando ya en el análisis de los concretos motivos de impugnación del PERI, la recurrente los concreta en los que, sistematizados se enumeran a continuación:

1.— Introducción ex novo de un uso —Centro Comercial Integrado— no previsto en la modificación del PGM O, sobredimensionado en relación con el Área de intervención.

2.— La conversión a través del PERI de suelos calificados de Equipamiento “Resto de Sistema General Cultural” en Sistema Local docente al servicio del Área de intervención U-57-11, con incumplimiento de las reservas de suelo correspondientes a la “Unidad integrada” (1000 viviendas), acordadas por la Diputación General.

3.— Incumplimiento de las prescripciones sobre espacios libres y de la zonificación E-2, prescrita por la DGA en la modificación del PGM O 1986, así como por establecer una red de infraestructuras no basada en las determinaciones del Plan General o en modificación.

4.— No incluir los preceptivos coeficientes de ponderación relativa de la concreta asignación de usos realizada por el PERI respecto del valor de recupe-

ración y tipología predominante, injustificada delimitación del A.I. U-57-11 como unidad de actuación y diverso establecimiento de parámetros HU y PU en relación con los exigidos en la aprobación inicial.

5.— Igual tramitación del expediente en cuanto a información pública y en cuanto a la aprobación por el Ayuntamiento y no por la DGA.

SEXTO.— En relación con el primero de dichos motivos ha de señalarse, en primer lugar, que como viene estableciendo la jurisprudencia que el artículo 23.3 de la Ley del Suelo de 1976, permite al Plan Especial de Reforma Interior operaciones de reforma interior no previstas en el Plan General, en sus determinaciones básicas.

Al efecto, además de las sentencias del Tribunal Supremo que cita la Defensa Letrada del Ayuntamiento demandado en su escrito de contestación a la demanda, debe citarse la de 2 de junio de 1998 (Aranzadi 5132), en cuyo fundamento de derecho segundo se dice: «...Esta Sala, en efecto, ya en la sentencia de 31 de diciembre de 1985 (RJ 1985, 6553) tiene declarado que el Plan Especial de Reforma Interior viene concebido en el artículo 23 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, en relación con los preceptos concordantes de la misma y del Reglamento de Planeamiento de 28 de junio de 1978 (...), como instrumento de ordenación derivado, ya que precisa de un Plan superior, respecto del cual se halla en una de las dos siguientes posiciones: operaciones de reforma previstas en el Plan General, en cuyo caso deberá ajustarse a su determinaciones y b) operaciones de igual clase no concretadas en el Plan General, supuesto en el que no podrá ser modificada la estructura de éste. Y esta misma doctrina, reveladora de la relación jerárquica directa que puede existir entre el Plan General y el Plan Especial de Reforma Interior en sus distintas modalidades, es subrayada también por otras muchas sentencias, como la de 8 de mayo de 1989 (RJ 1989, 3847) (según la cual respetando el límite de la estructura fundamental del Plan General el Plan Especial de que se trata puede proceder a reorganizar el suelo en la forma que el interés general exija), 27 de febrero 1987 (RJ 1987, 3378) (según la cual la conclusión de que los Planes especiales que tengan por objeto operaciones de reforma interior no previstas en el Plan General podrán modificar éste dejando a salvo su estructura fundamental ha sido reiteradamente destacada por la jurisprudencia con arreglo a las sentencias que cita de 28 de diciembre de 1984 (RJ 1985, 427) 10 de abril y 31 de diciembre de 1985 (RJ 1985, 2197 y 6553) y 21 de mayo de 1986 (RJ 1986, 3265) y 11 de febrero de 1987 (RJ 1987, 2961) (que estudia las posibilidades innovativas del Plan Especial de Reforma Interior respecto del Plan General, como tronco común de todos los que a su amparo pueden formularse, ya que esas posibilidades son precisamente la razón de ser de los mismos, siempre y cuando las líneas maestras del Plan General se respeten, debido a la incuestionable jerarquía existente entre ellos)».

Trasladando dicha doctrina al caso enjuiciado ha de concluirse que el Plan Especial de Reforma Interior que se impugna, no infringe las previsiones de la modificación del Plan General en cuanto no introduce ex novo un uso —Centro

Comercial Integrado—, como pretende la recurrente, sino que el mismo se integra en el uso comercial previsto en el artículo 5.2.2.2. de la memoria del propio Plan Especial compatible con el uso terciario admitido por el Plan General en el frente de la carretera para el Área de referencia con la calificación “comercial” aceptada por el mismo, sin que la mayor intensidad de dicho uso, al tratarse de una gran superficie comercial, determine su calificación como sistema general, puesto que tal circunstancia que no contradice el uso lucrativo permitido por el Plan General, a lo sumo obliga a considerar la normativa al respecto (Ley de Comercio de la Comunidad Autónoma y Plan de Equipamientos Comerciales de la misma).

La aplicación de la misma doctrina conduce a la desestimación del segundo de los aludidos motivos de impugnación del PERI, relativo a la conversión de suelos calificados como “Resto de Sistema General Cultural” en sistema local docente al servicio del Área, debiendo añadirse por lo que a las reservas de suelo se refiere que la modificación del Plan General crea el Área de Intervención en las que junto a la previsión de uso residencial, frente a la calificación industrial anterior, se hacen necesarias cesiones para viales, zona verde y dotaciones, que no estaban previstas con aquella otra calificación, en particular la de espacios verdes, tal como pone de manifiesto la Administración municipal en su escrito de conclusiones.

SÉPTIMO.— Alega seguidamente la recurrente el incumplimiento de la zonificación E-2 que exige que la tipología de la ordenación sea concordante con el tejido circundante —A-1, grado 3—, reparo que debe ser igualmente desestimado, al no existir con carácter imperativo una tipología unitaria, máxime cuando, como afirma el Ayuntamiento demandado en conclusiones, se trata de una unidad separada de lo que constituye el núcleo antiguo del Bº de Valdefierro, debiendo añadirse que el Plan señala para estas zonas que las limitaciones de volumen y uso se han de establecer a través del preceptivo Plan Especial, en concordancia con el tejido urbano circundante, dentro de las funciones de reequipamiento sutura y remate de aquél propias estas zonas, de forma que las determinaciones de volumen y número máximo de plantas contenidas en el Plan General son sólo indicativos y pueden modificarse en el Especial si se hace con la debida compensación y justificación, extremos estos sobre los que ninguna crítica ni prueba se ha articulado, siendo tal solución la ya adoptada por esta Sala en relación con una alegación similar en la sentencia de 31 de julio de 1991, confirmada por la del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 1996 (Aranzadi 6537) recogida, por otro lado en la sentencia también de esta Sala y Sección, de 28 de julio de 1997, dictada en el recurso 816/94, a instancia de la misma Entidad aquí recurrente, en que se hacía alegación similar, en relación con el concreto instrumento de planeamiento en él impugnado.

Por lo que se refiere al reparo relativo a la red de infraestructuras, su rechazo viene determinado por tener su fundamento en una afirmación de hecho, la saturación de determinado elemento de la red de saneamiento que no tiene sustento en prueba objetiva alguna, ello aparte de que tal previsión resulta perfec-

tamente viable en el Plan Especial de Reforma Interior, en concordancia con su finalidad y con su subordinación al Plan General con los límites indicados en la doctrina jurisprudencial anteriormente transcrita.

OCTAVO.— En relación con la también alegada falta de inclusión en el PERI de los coeficientes de ponderación, dicha cuestión tampoco es nueva, habiéndola resuelto en sentido desestimatorio esta Sala (Sección 1ª) en su sentencia número 316/1996, de 4 de mayo, en cuyo fundamento de derecho undécimo se dice al respecto que «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; que no es función de los Planes Especiales tal definición (artículo 95) sino de los Planes Generales y que, 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...» Debiendo añadirse ahora que tales preceptos fueron declarados inconstitucionales en la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo publicada en BOE número 99, de 25 de abril de 1997. Por otro lado, el artículo 83.2.a) que se invoca como determinante de tal inclusión se remite al capítulo II, en el que se integran los dos preceptos anteriormente citados, no siendo aceptable la evaluación que de tales coeficientes realiza la recurrente, sobre la base de su exclusivo criterio personal y sin apoyo en prueba técnica alguna.

NOVENO.— En cuanto a la objeción al Estudio de Tráfico, de que los coeficientes de generación de tráfico y demanda de estacionamiento —HU y PU— son muy inferiores a los que se exigieron por el Ayuntamiento a Tudor en el acto de aprobación inicial, así como que tales coeficientes no se explicitan en las Ordenanzas, a partir de la cual infiere una actuación arbitraria y con desviación de poder de la Administración Municipal, no es tampoco nueva, habiéndola aducido también en el recurso 804/1993, en el que impugnaba otra actuación urbanística similar, debe ser igualmente rechazada por cuanto con tal afirmación no puede fundamentarse la existencia en la actuación de la Administración de arbitrariedad con desviación de poder, que exige, sino una demostración fehaciente, cuando menos, unos indicios racionales vehementes de que la Administración demandada ha utilizado potestades administrativas para fines distintos de los previstos por el Ordenamiento Jurídico, lo cual aquí no se ha acreditado, cual ocurrió en aquel caso, resuelto en el mismo sentido en la sentencia 316/97, de cuatro de mayo.

Por otro lado, la prueba documental practicada ha puesto de manifiesto que el Estudio de Tráfico y Accesos existente en el Plan Especial objeto de este recurso tiene por objeto limitar la capacidad comercial a implantar y dotarla del mínimo de estacionamientos necesario, para que su implantación no perturbe el normal funcionamiento de los Sistemas Generales de Tráfico.

DÉCIMO.— Por lo que se refiere a la objeción relativa a la necesidad de haberse sometido a información pública el PERI, con carácter previo a la apro-

bación inicial, con aplicación de lo exigido en el artículo 125 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico y para los Planes Generales, el artículo 147.3 del mismo Reglamento es tajante en la exigencia para tal aplicación extensiva que se trate de Planes Especiales de Reforma Interior que afecten a “barrios consolidados y que incidan sobre la población afectada”, supuesto que no concurre en este caso.

Así mismo, debe rechazarse la deficiencia de falta de apertura de las oficinas municipales durante todos los días del periodo de información pública, pues ello de ser cierto, constituiría una irregularidad carente de eficacia invalidante, en la medida en que como opone el Ayuntamiento demandado y se constata por la extensa argumentación sobre el instrumento de planificación que impugna, ello en modo alguno ha supuesto indefensión material en la recurrente, sin que le quepa asumir el papel de defensor de los intereses de otros hipotéticos afectados.

Por último, la desestimación de la argumentada nulidad del PERI, al haberse aprobado por Órgano incompetente —el Ayuntamiento de Zaragoza— deviene de la constatación por lo argumentado en anteriores fundamentos de derecho que el PERI objeto de impugnación no ha alterado la estructura fundamental del Plan General, presupuesto que determinaría la aprobación por el Órgano competente de la Comunidad Autónoma, que, por otro lado, ha intervenido y mostrado conformidad con la tramitación seguida.

UNDÉCIMO.— Lo razonado determina la inadmisibilidad del recurso en los puntos que luego se dirá y la desestimación en los restantes, sin que haya lugar a hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas.

FALLAMOS

PRIMERO.— Desestimamos la inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo número 939 del año 1995, en cuanto a las pretensiones formuladas en los apartados A, B, C y D del apartado primero del suplico de la demanda.

SEGUNDO.— Desestimamos el recurso contencioso administrativo en cuanto al resto.

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.