

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso de apelación nº 158/2009. Sentencia de 09/07/2012**

---

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

PROYECTO DE REPARCELACIÓN. G-28-1. CENTRO CÍVICO COMERCIAL.  
Incongruencia sentencia 1ª instancia. Inexistencia pretensiones contenidas.  
Impugnación indirecta improcedente no es mecanismo de revisión general del  
planeamiento urbanístico de Zaragoza, ni tampoco defectos formales de los  
instrumentos ni aquellos que no tienen relación directa con el objeto del recurso.  
Motivos de impugnación del acto administrativo no acreditados.

**Fallo:** Desestimación. Favorable al Ayuntamiento.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Jesús María Arias Juana

**MAGISTRADOS**

Dª Isabel Zarzuela Ballester

Dª Nerea Juste Díez de Pinos (*Ponente*)

En Zaragoza, a nueve de julio de dos mil doce.

En nombre de S.M. el Rey.

VISTO, Pon la Sala de lo Contencioso Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN, integrada por los Magistrados que al margen se relacionan, el recurso de apelación nº 158/2009, interpuesto por el apelante Dª M. representada por el Procurador Dª M. y defendido por el Letrado D. J.; y como parte apelada EL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora D. N. y defendido por el Letrado D. C., JUNTA DE COMPENSACION P. representado por el Procurador D. J. y defendido por el Letrado D. J., y R.S.A y C.S.A. representado por el Procurador D. I. y defendidos por el Letrado D. M.

Es objeto de apelación la sentencia de 20 de Enero de 2009 dictada en el Procedimiento Contencioso Administrativo nº 336/2005 por la que se desestima el recurso contencioso Administrativo interpuesto contra: El Acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de 11/5/2005 por el que se aprueba con carácter definitivo el Proyecto de Reparcelación del Área de Intervención G-28-1 (Centro Cívico Comercial) a instancia de la Junta de Compensación P. (expediente 68.335/03, 980.913/03, 988.547/03 y 989.922/03) y la Resolución del Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de 21/6/05 por el que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas que regirán la adjudicación mediante procedimiento de negociado sin publicidad de la concesión de aprovechamiento de dominio público a favor de la Junta de Compensación P. con el fin de dar cumplimiento al citado Proyecto de Reparcelación, declarando conforme a derecho las resoluciones recurridas. Sin costas.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El citado Juzgado de lo Contencioso-Administrativo dictó la mencionada Sentencia, que notificada a las partes fue recurrida por la parte actora que suplicó que se revoque la sentencia de instancia y se dicte sentencia ajustada a la legislación aplicable.

**SEGUNDO.-** Admitido a trámite el recurso, se dio traslado del mismo a los apelados, suplicándose por el Ayuntamiento de Zaragoza y la Junta de Compensación P. que se desestime el anterior recurso solicitándose por ésta última la condena en costas a la apelante.

**TERCERO.-** Remitidas las actuaciones con emplazamiento de las partes, fue señalado para votación y fallo del recurso el día 28 de junio de 2012.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Los motivos que arguye la parte apelante para que le sean estimadas sus pretensiones consisten en considerar: a) Incongruencia omisiva de la sentencia de instancia que no da respuesta a todas las cuestiones planteadas, sin que tampoco quepa hablar de cosa juzgada, como ha hecho el juzgado de instancia. b) El Plan Parcial del Polígono U. es una norma viciada de nulidad por infringir la Ley del Suelo de 1975, el PGOU de 1968, e ineficaz por no haber publicado su contenido íntegro, tampoco se han publicado las aprobaciones definitivas del PGOU 1986, 2001 y TRPGOU de 2003, añadiendo que además de la ineficacia aducida se había aprobado sin la preceptiva motivación justificativa y sin seguir el procedimiento legalmente establecido para las alteraciones del PGOU del año 2001. También faltan documentos y determinaciones que conllevan su nulidad. c) El Plan Parcial del "Polígono U." no respetó lo dispuesto en los PGOU de 1968, como la Ley del Suelo de 1975 respecto a la densidad máxima y edificabilidad además de canecer de equipamientos suficientes. c) Con el TRPGOU de 2003 apareció un nuevo sector dentro del antiguo polígono U., el G-28-1 de Suelo Urbano no consolidado que incorporaba por un lado los suelos de las tres parcelas UB-CCC-1/2/3 que sumaban en conjunto 13.252 m<sup>2</sup> y por otro los suelos de equipamientos, sistemas locales destinados a áreas Peatonales y aparcamientos que sumaba 12.252 m<sup>2</sup> de forma que el total del nuevo sector alcanzaba la superficie de 25.515 m<sup>2</sup>, sin embargo no se formularon, tramitaron ni aprobaron Bases y Estatutos de la Junta de Compensación del Sector G-28-1 que estima era preciso. d) Que ostentando la parte actora interés directo y habiendo sido construídos los accesos al aparcamiento privado del G-28-1 inutilizando los aparcamientos en superficie, sistemas locales al servicio de los propietarios del Polígono U. y con una concesión temporal para el Subsuelo de dichos equipamientos, sistemas locales, el Juzgado debió de entrar a conocer la impugnación de la condición demanial y del canon establecido sin que se haya analizado y resuelto dicha pretensión, así como la de revocar la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación porque en el hipotético supuesto de que las modificaciones introducidas en el Anexo IV del TRPGOU de 2003 respecto de otra parte de la documentación del PGOU de 2001, para el ámbito territorial que nos ocupa, hubieran seguido el procedimiento legalmente establecido estarían viciadas de nulidad: 1) porque la zonificación G asignada implica que el uso dominante debía ser de vivienda, lo que no sucede en el presente caso. 2) Se incrementa sustancialmente la edificabilidad real, sobre y bajo rasante. 3) Se incrementa sustancialmente el número de plazas de aparcamiento sin justificación alguna y sin aportar el preceptivo estudio de tráfico. 4) Se incrementan sustancialmente los beneficios de la propiedad de las tres parcelas del Centro Cívico, desequilibrando la equidad anteriormente establecida en el originario Proyecto de Compensación del Polígono U.. 5) En la delimitación del suelo del G-28-1 no se tuvieron en cuenta las bases aplicada en el proyecto de compensación respecto del suelo necesario para generar el volumen edificable de los usos residenciales y comerciales de las parcelas UB-CCC-1/2/3. 6) No se estableció cesión del suelo para el P.M.S. cuando existe un incremento- de aprovechamiento respecto del que resulta en el Anexo III respecto al PGOU de 2001. 7) Tampoco se analiza ni resuelve las pretensiones siguientes: Subsidiariamente en los hipotéticos supuestos en que el Plan Parcial del Polígono U. y su Modificación las Bases y Estatutos de la originaria Junta de Compensación el PGOU de 1986 el PGOU de 2001 y el TRPGOU de 2003 hubiesen sido válidas y eficaces, la delimitación del G-28-1 como unidad de ejecución no da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 39 de la LUA y en el artículo 6 de la Ley 6/1998 respecto a la equidad y al reparto de beneficios y cargas, no se tramitaron, aprobaron y publicaron en el BOP los contenidos íntegros de los textos articulados de los textos y las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación del sector G-28-1, ni siquiera se ha constituido la Junta de Compensación de dicho sector, no cabe confundir la Junta de Compensación de las UB-CCC 1/2/3 con los del sector G-28-1 ya que el ámbito territorial de los aprovechamientos son diferentes y las bases de actuación, dadas las alteraciones surgidas en el mercado inmobiliario y en la ordenación urbanística también deben ser diferentes, la Junta de Compensación del UB-CCC 1/2/3 que no es propietaria de parcela alguna incluida en el G-28-1, no estaba legitimada para

formular y presentar el Ayuntamiento el Proyecto de Reparcelación del G-28-1 y de que se hubiesen aprobado las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación del Sector G-28-1, de que se hubiese constituido la Junta de Compensación del Sector G-28-1 y esta entidad hubiese formulado el Proyecto de Reparcelación, que estima no se ajustó a la legislación aplicable, a las pretensiones de la parte apelante se opusieron los apelados.

Sentado lo anterior, se ratifican en esta instancia los argumentos que se contienen en la Sentencia recurrida, debiendo remarcan que partiendo de la base de que la Sentencia del Tribunal Supremo de 31/5/2011 dice: "Como señalan las sentencias de esta Sala de 2 de febrero y 28 de septiembre de 2010, para perfilar cuando existe incongruencia resulta oportuno recordar los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (entre otras muchas sentencias 170/2002 de 30 de septiembre, 186/2002 de 14 de octubre, 6/2003 de 20 de enero, 91/2003 de 19 de mayo, 114/2003 de 16 de junio, 8/2004 de 9 de febrero y 95/2005 de 13 de abril) acerca de en qué consiste la ausencia de respuesta a las pretensiones de las partes, es decir un desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes formulan sus pretensiones (STC 36/2006 de 13 de febrero). Tampoco cabe dictar un fallo que contravenga los razonamientos expuestos para decidir (SSTC 23/1996 y 208/1996). La citada jurisprudencia entre lo que son las meras alegaciones formuladas por las partes en defensa de sus pretensiones y las pretensiones en sí mismas consideradas (STC 189/2001 de 24 de septiembre) son sólo estas últimas las que exigen una respuesta congruente ya que respecto a los alegatos no es preciso una respuesta pormenorizada a todos ellos (SSTC 148/2003, 8/2004 de 9 de febrero), salvo que estemos ante una alegación fundamental planteada oportunamente por las partes (STC 4/2006 de 16 de enero). E insiste en que es una categoría legal y doctrinal cuyos contornos no corresponde determinar al citado máximo intérprete constitucional (STC 8/2004 de 9 de febrero)... Resulta por lo tanto, patente, que no es necesaria una estricta correlación literal entre el desarrollo argumentativo de los escritos de demanda y de contestación y el de los fundamentos jurídicos pues, como tiene declarado sentencia del Tribunal Supremo de 31/10/2007: "Se incurre en incongruencia, tanto cuando la sentencia omite resolver sobre alguna de las pretensiones planteadas en la demanda -incongruencia omisiva o por defecto-; como cuando resuelve ultra petita partium (más allá de las peticiones de las partes) sobre pretensiones no formuladas -incongruencia positiva o por exceso-; y en fin cuando se pronuncia extra petita partium (fuera de las peticiones de las partes) sobre cuestiones direrentes a las planteadas -incongruencia mixta por desviación (entre muchas sentencias del Tribunal Supremo 18 de noviembre de 1998 y 4 de abril de 2002) no incurre en incongruencia la sentencia de 2002) no incurre en incongruencia la sentencia que otorga menos de lo pedido, razonando porqué, no se concede el exceso".

Pues bien, en el caso enjuiciado la sentencia de instancia sigue una exposición razonada que aunque no se ajusta a lo que se pretende por el actor, resuelve la pretensión ejercitada por éste. En consecuencia dicha causa de oposición deberá rechazarse.

**SEGUNDO.-** Así las cosas a la vista de la impugnación indirecta que efectúa la actora de las disposiciones a que se ha hecho referencia hay que aplicar al supuesto enjuiciado la doctrina que emana de sentencia del Tribunal Supremo de 19/4/2012 en la que actuaba como recurrente el letrado de quien ahora es demandante y en la que declara:

"El tercer motivo de casación debe ser desestimado al igual que los anteriores. Denuncia por este motivo la infracción por violación de lo dispuesto en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 34/1994 en relación al artículo 9.3 de la Constitución Española que consagra los principios de jerarquía y publicidad de las normas jurídicas y se alega en extenso sobre la falta de publicación completa del contencioso íntegro de las normas urbanísticas de diferentes instrumentos de planeamiento en Zaragoza.

Pues bien, alegaciones similares a ésta han sido sostenidas de forma contumaz una otra vez en los numerosos recursos que han planteado ante esta Sala y

a los que antes nos referíamos habiendo sido desestimados también una y otra vez. Bastaría, por tanto, remitirnos a lo que hemos dicho en esta larga serie de sentencia para rechazar lo que aquí se expone una vez más por el recurrente.

Señalamos de todos modos que semejante impugnación de tantos instrumentos de planeamiento solo pueda entenderse formulada desde el punto de vista procesal, como una impugnación indirecta, pero lo que no puede aceptarse lo que la parte recurrente realmente persigue, que es servirse de ese cauce impugnatorio como mecanismo de revisión general del planeamiento urbanístico de Zaragoza.

Ha de recordarse en este sentido que según jurisprudencia consolidada, tampoco cabe articular la impugnación indirecta como vía para discutir la legalidad del único acto directamente impugnado y en conexión dialéctica con éste (y con su concreto contenido).

Así lo dice STS de 10 de diciembre de 2002 "al impugnar un acto administrativo que hace aplicación de una norma reglamentaria cabe, ciertamente, impugnar también ésta, pero sólo en tanto en cuanto la ilegalidad de dicha norma sea causa o una de las causas en que se funda la imputación de la disconformidad a derecho del acto recurrido. Así se desprende con claridad suficiente de lo que se dispone en los artículos 26 y 27 de la Ley de la Jurisdicción, siendo tal límite, además consecuencia de tal dato normativo de que la impugnación directa de Reglamentos está sujeta a un plazo hábil para ello. Ha de haber pues, una relación de causalidad entre las imputaciones de ilegalidad de la norma y de disconformidad a derecho del acto de aplicación. Por tanto en la llamada impugnación indirecta de los reglamentos no cabe formular en abstracto, sin esa conexión con el acto administrativo directamente impugnado, imputaciones de ilegalidad de la norma reglamentaria. Estas imputaciones de ilegalidad en abstracto, precisamente por respeto a aquel plazo, deben ser inadmitidas, desestimando en consecuencia la declaración de ilegalidad de la norma".

De lo anterior se infiere que la impugnación indirecta de disposiciones de carácter general excluye que puedan analizarse los defectos formales que como declara la sentencia del Tribunal Supremo de 25/10/2007: "Tiene su sede natural en los recursos y en la plazos para ellos establecidos, quedando el recurso indirecto solo para depurar con ocasión de su aplicación los vicios de ilegalidad material en que puedan incurrir las disposiciones reglamentarias y que afecten a los actos de aplicación directamente impugnados". A lo anterior hay que añadir en razón a la falta de motivación aducida, que en el supuesto enjuiciado indudablemente no acaece, pues, las modificaciones del Texto Refundido del año 2003 no la exigen y ello se infiere de la sentencia del Tribunal Supremo de 6/11/1992 que declara: "Un plan no tiene porqué contener una explicación concreta y minuciosa de las decisiones que se adopten en el desarrollo del mismo".

Añadiendo a lo anterior que no cabe impugnar aquellas disposiciones de carácter general que no tengan relación directa con el objeto del recurso, así como también el Juzgado resuelve acertadamente al analizar en la instancia la excepción de cosa juzgada y litispendencia, al hacer referencia a los recursos planteados ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el que se tuvo por caducado el recurso 847/2008 a instancia de la parte actora el 15/11/2004 además de que en sentencia dictada el 6/11/2007 en el recurso 839/2003 en el que era parte su letrado D. J., desestimó el recurso interpuesto contra el Texto Refundido de Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, del año 2003, en el que se recogieron las modificaciones resultantes de las estimaciones parciales o totales de los recursos de alzada resueltos por el Gobierno de Aragón contra el PGOU de Zaragoza del año 2001, entre otros, el de la Junta de Compensación, admitiendo el cambio de alineaciones y, en consecuencia sustituyendo las vías peatonales por unos pasajes de administraciones privados vinculados al uso público y delimitando la nueva zona de intervención que abarcaba 25.515 m, tal y como se constata en la memoria justificativa del Proyecto de Reparcelación.

Así las cosas el objeto del recurso se centra en la impugnación indirecta del Anexo IV del TRPGOU de 2003 que modificando lo dispuesto en el anterior planeamiento, al estimar el recurso de alzada, establece un nuevo aprovechamiento que queda justificado por la modificación y nuevas alineaciones para la construcción del Centro Comercial que recoge el proyecto de reparcelación sin que pueda

predicarse la falta de eficacia del Texto Refundido, pues, como recoge la sentencia de esta Sala dictada en el recurso 839/03 anteriormente citada declara que "Cumpliendo lo ordenado en el acuerdo de 13 de diciembre de 2002 se procedió a la publicación en el Boletín Oficial de Aragón el día 3/1/2003 de dicho acuerdo junto con las normas urbanísticas y anejos en aquél referidos", habiéndose interpuesto recurso de casación contra la anterior Sentencia, que fue desestimado por sentencia del Tribunal Supremo de 18/11/2011.

**TERCERO.-** En razón a la impugnación que efectúa la parte recurrente respecto a la concesión demanial y fijación del canon debe desestimarse por falta de legitimación de la parte actora, al no poder ser objeto de debate en este procedimiento.

La misma suerte desestimatoria debe correr la impugnación indirecta que efectúa la parte actora de los Estatutos y Bases, pues, solo cabe la impugnación indirecta de aquellas disposiciones de carácter general, entre los que obviamente no se hallan los actos anteriormente reseñados.

**CUARTO.-** Tampoco puede admitirse el pretender que el TRPGOU de 2003 no puede efectuar una modificación de los usos y de la edificabilidad respecto al PGOU 2001. Lo expuesto reside en el "ius variandi" el que como se infiere de la sentencia del Tribunal Supremo de 25/5/2009 tiene su fundamento en la actuación discrecional que compete a la administración de la ordenación del suelo, siendo a la parte actora a la que le incumbía la carga probatoria de demostrar, lo que no ha hecho, de que la Administración había actuado rebasando los límites de la discrecionalidad al actuar de forma carente de lógica o arbitraria.

Por tanto, nada obsta que se haya creado el área G28-1, sin que quede acreditado que exista exceso de edificabilidad, que no sea conforme al planeamiento, como tampoco se ha demostrado que el número de aparcamientos o su situación incumplan lo previsto legalmente o se haya vulnerado la equidad en relación a la distribución de derechos y cargas.

Respecto al Proyecto de Reparcelación es claro que la Junta de Compensación P. está perfectamente legitimada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 143 de la Ley Urbanística de Aragón 5/1999 de 25 de marzo, pues conforme a la modificación de los Estatutos ha venido a sustituir a la anterior, además no se identifica por la recurrente el técnico que debió firmar el proyecto, respecto a las valoraciones de las fincas no se ha acreditado que no se hayan efectuado adecuadamente o que vulneren la equidistribución de los beneficios y cargas como tampoco que haya bienes ajenos al suelo que no se hayan valorado. Por todo lo anterior procede la desestimación del anterior recurso.

**QUINTO.-** A tenor de lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional procede imponer las costas del recurso de apelación a la parte apelante al serle desestimadas todas sus pretensiones y no concurrir circunstancias que justifiquen su no imposición con el límite de 1.500 euros por cada parte.

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

### **FALLO**

**PRIMERO.-** Desestimar el recurso de apelación nº 158/09 interpuesto por D<sup>a</sup> M. contra la sentencia obrante en el encabezamiento de esta resolución.

**SEGUNDO.-** Se imponen las costas del recurso de apelación a la parte apelante con el límite de 1.500 euros por cada parte.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.