

---

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA**  
**Recurso de casación nº 3252/2009. Sentencia de 19/04/2012**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO**

PLAN PARCIAL. SECTOR SUZ 88/1.

Indefensión por no aceptar medios de prueba. Innecesariedad al usar incorrectamente el recurrente la impugnación indirecta de planes.

Falta de congruencia. Inexistencia.

Falta de publicación Normas Urbanísticas. Inexistencia.

Impugnación indirecta de normas solo aquellas aplicables al acto impugnado y no puede utilizarse para denunciar infracciones meramente formales o procedimentales.

Cuantificación Aprovechamiento Urbanístico falta de prueba pericial ni acompañada con la demanda ni solicitada en el proceso. Independencia de recurrir las normas de planeamiento urbanístico de 1986, 2001 y 2003 en este procedimiento judicial.

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

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Mariano de Oro-Pulido y López

**MAGISTRADOS**

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez (*Ponente*)

D. Rafael Fernández Valverde

D. Eduardo Calvo Rojas

D<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

D<sup>a</sup> Jesús Ernensto Peces Morate

En la Villa de Madrid, a diecinueve de Abril de dos mil doce.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el recurso de casación nº 3252/2009 interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. J. en nombre y representación de don J., contra la Sentencia de 11 de marzo de 2009, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en recurso contencioso-administrativo nº 375/2005, sobre planeamiento urbanístico.

Son partes recurridas el Ayuntamiento de Zaragoza, representado por el Procurador de los Tribunales don A., y la Junta de Compensación del Sector 88/1 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, representada por la Procuradora de los Tribunales doña M.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, se ha seguido recurso Contencioso Administrativo interpuesto por la representación procesal de don J., contra el Acuerdo del Ayuntamiento en Pleno de Zaragoza de 28 de abril de 2005, por el que se aprobó con carácter definitivo el Plan Parcial del Sector Suelo Urbanizable delimitado por Convenio Urbanístico SUZ-88/1.

**SEGUNDO.-** La sentencia recaída en el indicado recurso, el día 11 de marzo de 2009, acuerda en el fallo lo siguiente:

“PRIMERO.- Desestimar el recurso Contencioso Administrativo número 375/05 interpuesto por D. J. contra la resolución obrante en el encabezamiento de esta sentencia. SEGUNDO.- No procede efectuar especial pronunciamiento en relación a las costas”.

**TERCERO.-** Contra dicha Sentencia se preparó, primero ante el Tribunal "a quo" y se interpuso, después, ante esta Sala, el recurso de casación en el que se solicita que se dicte sentencia dando lugar al recurso, casando la resolución recurrida y “*dictando los demás pronunciamientos que en derecho correspondan*”.

**CUARTO.-** Las partes recurridas --Ayuntamiento de Zaragoza y Junta de Compensación del Sector 88/1 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza-- han formulado escrito de oposición al recurso solicitando que se declare

no haber lugar al mismo, se confirme la sentencia impugnada y se impongan a la parte recurrente las costas procesales.

**QUINTO.-** Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para deliberación y fallo y se acordó designar para dicho trámite la audiencia del día 17 de abril de 2012, en cuya fecha ha tenido lugar.

VISTO, y en atención a los fundamentos de Derecho que se expresan.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** La sentencia recurrida desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Ayuntamiento en Pleno de Zaragoza de 28 de abril de 2005, por el que se aprobó con carácter definitivo el Plan Parcial del Sector Suelo Urbanizable delimitado por Convenio Urbanístico SUZ-88/1.

Tras rechazar el óbice de falta de legitimación activa del recurrente, opuesto por la Junta de Compensación del Área 88.1 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, la Sala de instancia señala que las cuestiones planteadas en el proceso habían sido ya enjuiciadas y resueltas por la misma Sala y Sección en su Sentencia de 6 de noviembre 2007, recaída en el recurso contencioso-administrativo nº 839/2003, en el que también actuaba como recurrente el señor U. Siguiendo lo dicho en esta sentencia, rechaza la Sala tanto la “impugnación indirecta” de distintas normas de Planeamiento del Municipio de Zaragoza que ha pretendido articular el actor, como las alegaciones referidas al Plan Parcial directamente impugnado.

**SEGUNDO.-** El escrito de interposición del recurso de casación desarrolla cinco motivos de impugnación; los dos primeros por el cauce procesal del artículo 88.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de este orden contencioso-administrativo (en adelante LRJCA) y los demás, por el apartado d) del mismo precepto legal.

El primero reprocha a la sentencia quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales, siempre que, en este último caso, se haya producido indefensión. Se invoca la infracción del artículo 24 de la Constitución (en adelante CE), que la parte recurrente considera infringido por no haberse accedido por la Sala de instancia a completar el expediente, y por haberse declarado la impertinencia de los medios de prueba que había propuesto.

El motivo segundo denuncia la vulneración de los artículos 33.1 y 67.1 de la LRJCA en relación con el artículo 24.1 CE y los artículos 359 y 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por haber incurrido la sentencia en incongruencia por defecto o negativa, al haber omitido todo pronunciamiento sobre una parte de los pedimentos formulados en la demanda.

El tercer motivo alega infracción por violación del artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 9.3 de la CE, sobre la publicidad de las normas y el principio de jerarquía. Se refiere aquí la parte recurrente a la falta de publicación de diversas normas de planeamiento del Ayuntamiento de Zaragoza.

Se formula el cuarto motivo al amparo del artículo 88.1 d) LRJCA y aduce la infracción de los artículos 1.1, 9.2 y 14 de la Constitución, del principio de igualdad, en relación con el artículo 5 de la Ley 6/1998, y en relación también con las normas urbanísticas 7.1.25.5 del Plan General de Zaragoza de 2001 y 7.3.3.1 del Texto Refundido del Plan general de 2003, relativos a las determinaciones de los planes parciales en suelo urbanizable no delimitado y, en especial, a la determinación y cuantificación del aprovechamiento urbanístico objetivo.

Y, en fin, en el quinto motivo se denuncia la lesión del artículo 9.3 de la Constitución, en cuanto recoge el principio de jerarquía de las normas referentes al planeamiento del suelo urbanizable y de los sistemas generales.

**TERCERO.-** Con carácter previo al examen de los motivos de casación, señalaremos que, como ya ha puesto de relieve la sentencia de instancia y protesta el

Ayuntamiento de Zaragoza en su contrarrecurso, estos motivos de casación (y realmente el recurso en su globalidad) se mueven en una evidente línea de continuidad con los desarrollados en otros muchos recursos de casación presentados por el mismo recurrente (o, como acreditan los mismos escritos presentados, por personas de su entorno inmediato, o por entidades instrumentales) desde hace varios años, que han venido siendo desestimados una y otra vez, en una larguísima serie de sentencias de las que son muestra, por citar únicamente las más recientes, las de esta Sala y Sección de 11 y 18 de noviembre de 2011 (recursos de casación nº 5525/2007 y 6249/2007), donde se han detallado en forma pormenorizada la multitud de litigios que se han promovido contra los instrumentos de planeamiento del Ayuntamiento de Zaragoza, puntualizándose en estas últimas sentencias que en todos esos recursos se han sostenido alegaciones sustancialmente coincidentes, que también han sido rechazadas en forma coincidente por este Tribunal Supremo.

En concreto la reciente sentencia de 18 de noviembre de 2011 (Casación 6249/2007) desestima el recurso de casación promovido por el mismo recurrente contra la sentencia de 6 de noviembre de 2007, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el recurso contencioso-administrativo nº 839/2003, que es precisamente la sentencia a la que se remite la misma Sala de instancia en la sentencia ahora combatida en casación. Aunque se impugnan instrumentos de planeamiento diferentes se observa, en fin, una similitud evidente entre la estructura, argumentación e incluso en muchos aspectos el mismo tenor literal del presente recurso de casación y el que ha sido resuelto en la sentencia de esta misma fecha de 19 de abril de 2012 (Casación 4328/2009), en un recurso interpuesto contra la aprobación definitiva del Plan Especial del Área de Intervención AC-28 (Antiguo Seminario).

Es obligado poner de manifiesto estos datos porque al menos en los tres motivos que se aducen por el cauce del artículo 88.1.d) de la LJCA, habremos de remitirnos a lo dicho en esa larga serie de sentencias para mantener la coherencia de nuestra doctrina, y por supuesto por exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica (artículo 93 de la CE) y del derecho a la igualdad en su dimensión de igualdad en la aplicación de la Ley (artículo 14 CE).

**CUARTO.-** Los dos primeros motivos, en los que se alega la infracción de normas que rigen las garantías procesales y las reguladoras de la sentencia artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional no pueden prosperar.

Comenzando por el primer motivo, y centrándonos en lo que tiene de denuncia de infracción de garantías procesales (prescindiendo, pues, de las alegaciones referidas al tema de fondo), no puede ser estimado porque no concurre la indefensión que exige el artículo 88.1.c) "*in fine*" de la Ley de la Jurisdicción para conferir relevancia casacional a las infracciones denunciadas.

La parte recurrente denuncia la negativa de la Sala a completar el expediente, primero, y a aceptar los medios de prueba propuestos, después. Ahora bien, más allá de afirmaciones generales y retóricas, no razona la trascendencia concreta de cada uno de esos documentos y medios de prueba que dice echar en falta, ni somete a crítica circunstanciada las razones concretas por las que la Sala rechazó sus correspondientes peticiones.

De cualquier forma, acertó la Sala al denegar la práctica de los medios de prueba pretendidos, a través de los cuales la parte actora trataba de demostrar diferentes vicios en los instrumentos de planeamiento impugnados indirectamente, toda vez que el Tribunal basó su sentencia en una cuestión previa al examen del tema de fondo suscitado a través de esa impugnación indirecta, a saber, el incorrecto uso por parte del recurrente del cauce procesal de la impugnación indirecta, que pone de manifiesto el escrito de oposición al recurso de la Junta de Compensación del Sector 88/1 del PGOU de Zaragoza. Situados en esta perspectiva, la prueba era innecesaria desde el momento que a través de ella se pretendían acreditar extremos que carecían de trascendencia para la resolución del litigio; pues esos medios de prueba podrían haber revestido (dicho sea en términos dialécticos) alguna utilidad si el cauce procesal de la impugnación indirecta hubiera sido utilizado en debida forma, pero una vez apreciado que no era el caso (así lo entendió el Tribunal de instancia, y así

efectivamente es, tal y como razonaremos más adelante), holgaba entrar al fondo del asunto planteado a través de dicha impugnación indirecta, por lo que holgaba asimismo practicar prueba al respecto, de manera que la denegación de esa prueba por el Tribunal *a quo* no determinó ninguna infracción de las normas que rigen su proposición, aceptación y práctica, ni ocasionó al ahora recurrente en casación una verdadera y real situación de *indefensión material*, única que eventualmente pudiera haber dado lugar a la estimación del motivo de la sentencia del Tribunal Constitucional 42/2011, de 11 de abril, (FJ 2), como también pone de relieve el contrarrecurso de la Junta de Compensación.

Estas mismas razones determinan el rechazo del segundo motivo. La Sala de instancia no incurrió en ninguna incongruencia por omisión de pronunciamiento en el sentido que se denuncia por el recurrente. Una vez declarada que se han sobrepasado por parte del recurrente los cauces, funcionalidad y límites del planteamiento de la “*impugnación indirecta*” de disposiciones reglamentarias, va de suyo que no hay por qué entrar al examen de las razones de fondo que se han tratado de esgrimir a través de esa impugnación indirecta. La parte recurrente podrá estar o no de acuerdo con los razonamientos de que se sirve la Sala para llegar a esa conclusión, pero se trata de un pronunciamiento congruente.

**QUINTO.-** El tercer motivo de casación ha de ser desestimado al igual que los anteriores.

Denuncia 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, modificado por la Ley 34/1994, en relación con el 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 contenido íntegro de las Normas urbanísticas de diferentes instrumentos de planeamiento de Zaragoza.

Pues bien, alegaciones similares a ésta han sido sostenidas de forma contumaz una y otra vez por la misma parte en los numerosos recursos que ha planteado ante esta Sala y a los que antes nos referíamos, habiendo sido desestimadas también una y otra vez. Bastaría, por tanto, con remitirnos a lo que hemos dicho en esa larga serie de sentencias para rechazar lo que aquí se expone una vez más por el recurrente.

Señalemos, de todos modos, que semejante impugnación de tantos instrumentos de planeamiento sólo puede entenderse formulada desde un 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 este cauce impugnatorio como un mecanismo de revisión general del planeamiento urbanístico de Zaragoza.

Ha de recordarse, en este sentido, que según jurisprudencia consolidada tan sólo 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 la STS de 10 de diciembre de 2002 (Rec. directo 1345/2000): “*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 del 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 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 pretensión de declaración de nulidad de la norma*”.

Y esto es justamente lo que ha pasado con la impugnación indirecta deducida por la parte actora, que pretende aprovechar este cauce impugnatorio para discutir las más variadas e inconexas cuestiones, sin razonar ni siquiera mínimamente cuáles repercuten sobre el concreto acto impugnado de forma directa y cuáles no (sin que sea misión de la Sala indagar o conjeturar cuáles de las farragosas alegaciones de la parte actora se refieren o proyectan sobre el único acto directamente impugnado y cuándo no, partiendo de la base de que propia parte actora no lo hace).

Por añadidura, no menos consolidada es la jurisprudencia que ha puntualizado que la impugnación indirecta no puede utilizarse para denunciar infracciones meramente formales o procedimentales (como son las que en este motivo se denuncian), salvo excepciones que ha detallado la reciente sentencia de la Sección 5ª de esta Sala de 6 de julio de 2010 (Casación 4039/2006), que hace una cuidada recapitulación de la jurisprudencia sobre cuestión y concluye que cabe admitir una impugnación indirecta basada en razones procedimentales sólo *“cuando se hubiese incurrido en una omisión clamorosa, total y absoluta del procedimiento establecido para su aprobación, en perjuicio del recurrente, y cuando hubiesen sido dictadas por órgano manifiestamente incompetente”*, lo que tampoco es el caso.

Así pues, por las razones que se acaban de indicar, este motivo no puede ser acogido.

**SEXTO.-** La misma suerte ha de correr el cuarto motivo, que reprocha la lesión, por la sentencia de instancia, de los artículos 1.1, 9.2 y 14 de la Constitución, del principio de igualdad, en relación con el artículo 5 de la Ley 6/1998 referente al «principio de equidad en el reparto de beneficios y cargas», y en relación también con las normas urbanísticas 7.1.25.5 del Plan General de Zaragoza de 2001 y 7.3.3.1 del Texto Refundido del Plan general de 2003, relativos a las determinaciones de los planes parciales en suelo urbanizable no delimitado y, en especial, a la determinación y cuantificación del aprovechamiento urbanístico objetivo.

Repetiremos aquí de nuevo lo que hemos dicho en nuestras anteriores sentencias acerca de alegaciones similares a esta. Los argumentos de la parte recurrente, referentes a la disconformidad a Derecho del cálculo del aprovechamiento urbanístico objetivo, debían haber ido acompañados de la correspondiente prueba pericial, pero la parte recurrente ni siquiera pidió en la instancia la práctica de prueba pericial, dejando al Tribunal de instancia y a este Tribunal Supremo sin el soporte necesario para juzgar si los argumentos de la parte, eminentemente técnicos, se corresponden o no con la realidad.

Maticemos, en este sentido, que la extensa prueba propuesta por la parte recurrente y rechazada por el Tribunal *a quo* iba por otros derroteros, y el llamado “informe pericial” adjunto a la demanda aparece suscrito por el propio recurrente (por lo que no se le puede dar ningún valor de pericial, salvo que fiemos todo a su sola palabra) y además no contiene más que generalidades sobre el planeamiento de Zaragoza sin conexión explícita y argumentada con el único acto directamente impugnado en el proceso.

**SEPTIMO.-** Tampoco puede tener favorable acogida, en fin, el motivo quinto, en el que la parte recurrente, desbordando una vez más el ámbito propio de la impugnación indirecta de disposiciones generales, dirige sus alegaciones frente a las normas de planeamiento urbanístico de Zaragoza de 1986, 2001 y 2003.

Como opone el Ayuntamiento de Zaragoza en su contrarrecurso la invocación del principio de jerarquía normativa no puede amparar un motivo de casación en el que no se predica contradicción alguna entre el instrumento directamente impugnado y el planeamiento superior. El recurrente se limita a formular, en forma apodíctica, la crítica de una supuesta ausencia en los Planes que hemos citado de determinaciones exigidas por la legislación aplicable tratando de convertir lo que es su impugnación indirecta en una impugnación directa y global de esas normas de planeamiento, al margen del único Acuerdo directamente impugnado en el proceso, y olvidando que la posibilidad de formular una impugnación indirecta con ocasión del recurso contra el acto de aplicación no puede desorbitarse hasta el extremo de abrir sin límites la impugnación de la disposición de cobertura.

**OCTAVO.-** Al declararse no haber lugar al recurso de casación, procede imponer a la parte recurrente las costas procesales del recurso de casación (artículo 139.2 de la LRJCA).

Al amparo de la facultad prevista en el artículo 139.3 de la citada Ley, se determina que el importe de los honorarios de los letrados de las partes recurridas, a la vista de las cuestiones planteadas y de la actividad desplegada los escritos de oposición no podrá rebasar la cantidad de 2.500 euros para cada una de ellas.

### **FALLAMOS**

Que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de D. J., contra la Sentencia de 11 de marzo de 2009, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el recurso contencioso-administrativo nº 375/2005. Con imposición de las costas procesales ocasionadas en este recurso de casación, hasta el límite fijado en el último fundamento de Derecho.

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