

---

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA**  
**Recurso Casación nº 2155/1998. Sentencia de 16-3-2002**

---

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

PROYECTO DE COMPENSACIÓN.

Área de Referencia P.G.O.U.

---

**Excmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Mariano de Oro-Pulido y López

**Magistrados**

D. Juan Manuel Sanz Bayón

D. Ricardo Enríquez Sancho

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

D. Pedro José Yagüe Gil

En la Villa de Madrid, a dieciséis de marzo de dos mil dos.

Los recursos extraordinarios de casación han sido interpuestos por el Procurador Don J. M. V. G, en nombre y representación de las compañías mercantiles Construcciones T., S.A, y R. P. B., S.A., y por la Procuradora de los Tribunales Doña C. P. M., en nombre y representación de la entidad «E., E. C., S.A.», que también comparece como recurrida, resultando los siguientes,

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO. – La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón ha conocido del recurso número 1.233/93, promovido por la representación de la compañía mercantil E E C, S.A; ha sido parte demandada el Ayuntamiento de Zaragoza, y codemandadas las compañías mercantiles T. U. de Zaragoza, S.A, (T), C. T., S.A, y R. P. B., S.A. Fue promovido contra el Acuerdo del Pleno Municipal del Ayuntamiento demandado de 19 de julio de 1993, por el que se aprobó definitivamente el Proyecto de Compensación de la Unidad 2 del Área de Intervención U-11-3/4/5 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

SEGUNDO. – Dicho Tribunal dictó sentencia el 5 de diciembre de 1997, con la siguiente parte dispositiva:

«FALLAMOS: PRIMERO. – Rechazamos la causa de inadmisibilidad opuesta por la representación de las compañías mercantiles C. T., S.A., y R. P. B., S.A. – SEGUNDO. – Estimamos en parte el recurso contencioso administrativo número 1.233 del año 1993, interpuesto por la compañía mercantil E. E.C., S.A contra el Acuerdo del Pleno Municipal de fecha 19 de julio de 1993 por el que se aprobó definitivamente el Proyecto de Compensación de la Unidad 2 del Área de Intervención U-11-3/4/5 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, el cual anulamos únicamente en cuanto que excluye las parcelas «H» e «I» de las que otorgan edificabilidad y en cuanto al valor procedente a efecto de las correspon-

dientes compensaciones en metálico que fijamos en 24.397,96 pesetas, debiendo, en consecuencia, procederse a realizar las correcciones oportunas. Desestimándose el recurso en todo lo demás. TERCERO. – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas».

TERCERO. – Las partes demandante y codemandada prepararon recursos de casación; fueron tenidos por preparados y se remitieron los autos originales a esta Superioridad, emplazándose a las partes para su comparecencia ante la Sala Tercera de este Tribunal Supremo para hacer uso de su derecho, por término de treinta días.

CUARTO. – Dentro del término del emplazamiento compareció ante la Sala el Procurador Don J. M. V. G., en nombre y representación de las compañías mercantiles C. T. S.A. y R. P. B., S.A., y la Procuradora de los Tribunales Doña C. P. M., en nombre y representación de la entidad «E., E. C., S.A.», la cual comparece también como recurrida; presentaron escritos de interposición de los recursos de casación, que fueron admitidos a trámite por providencia de la Sección Primera de esta Sala de 4 de enero de 1 999.

Se remitieron las actuaciones a la Sección Quinta, formalizando escrito de oposición la parte recurrida.

QUINTO. – Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para deliberación y fallo y se acordó designar para dicho trámite la audiencia del día 13 de marzo de 2002 en cuya fecha ha tenido lugar.

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

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – La sentencia que se recurre en casación ha estimado en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil «E. E. C, S.A.» contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 19 de julio de 1993, por el que se aprueba en forma definitiva el proyecto de compensación de la unidad 2 del Área de Intervención U-11-3/4/5 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

En la demanda se formularon las siguientes pretensiones: La anulación del acuerdo de aprobación del Proyecto de Compensación y que se reconociese la invalidez del Plan Especial de Reforma Interior (PERI) de la E. d U., en que se basa el mismo, impugnado indirectamente en el proceso, por vulnerar el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Zaragoza; Que se ordenase al Registro de la Propiedad nº 6 de Zaragoza la cancelación de todos los asientos de inmatriculación de las fincas resultantes del proyecto de compensación anulado y que se reconociese el derecho de la actora a que el nuevo PERI se apruebe en ese Área y el nuevo Proyecto de Compensación que en su día lo desarrolle reconozcan: a) que generen aprovechamiento todas las parcelas incluidas en su ámbito de actuación según el PGOU vigente; b) que la delimitación de Áreas de Intervención en la Unidad desarrollada por el PERI debe permitir la adecuada equi-

distribución de beneficios y cargas del planeamiento y responder a los criterios predeterminados al efecto; c) que la superficie de las fincas aportadas se debe determinar conforme a lo que establece el Reglamento de Gestión Urbanística, atendiendo a los títulos de propiedad; d) que todos los usos privados de las fincas resultantes de la compensación, incluidos los dotacionales no públicos, susceptibles de apropiación privada, se deben repartir entre todos los propietarios del área en función de su cuota en la Junta de Compensación; e) que la valoración de los gastos de demolición no debe ser discriminatoria y f) que la valoración del aprovechamiento compensable en metálico debe ajustarse a su valor real.

La sentencia recurrida ha estimado en parte el recurso en términos que sería demasiado prolijo relatar, y anula el proyecto de compensación únicamente en cuanto que excluye las parcelas H e I de las que otorgan edificabilidad y en cuanto al valor procedente a efecto de las correspondientes compensaciones en metálico, que fija 24.397,96 pesetas, ordenando, en consecuencia, que se proceda a realizar las correcciones oportunas. Desestima la demanda expresamente en todo lo demás.

Frente a dicha sentencia se alzan en esta vía extraordinaria de casación la propia demandante, E. E. C., S.A, sosteniendo las pretensiones desestimadas y las entidades mercantiles que fueron codemandadas en instancia, las cuales piden la revocación de uno de los pronunciamientos estimatorios.

SEGUNDO. – El primer recurso formulado en este rollo corresponde a las entidades mercantiles C. T., S.A. y R. P. B, S.A, codemandadas en instancia.

Orientan su recurso de casación a atacar el pronunciamiento de la sentencia recurrida que anula el Proyecto de Compensación de la Unidad 2 del Área de Intervención U-11-3/4/5 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza en cuanto excluye las parcelas H e I de las que otorgan edificabilidad y ordena proceder a las correcciones oportunas. Consienten, así, como antes se ha dicho, el pronunciamiento estimatorio que anula, con el mismo alcance, el referido Proyecto para fijar el valor de las compensaciones en metálico en 24.397,96 pesetas.

TERCERO. – El recurso de casación formula dos motivos. En el primero de ellos, que se articula por la vía del artículo 95.1.3º de la LJCA, se imputa incongruencia por exceso a la sentencia recurrida porque habría decidido, dice, más de lo pedido.

El planteamiento es impreciso porque de lo que se queja en realidad la empresa recurrente es de que la sentencia no haya estimado plenamente las pretensiones de la demanda y anulado el Plan Especial de Reforma Interior impugnado indirectamente en ella, imponiendo al Ayuntamiento de Zaragoza una nueva redacción del PERI del Área en la que se reconozca que las parcelas H e I mencionadas generan edificabilidad.

El vicio denunciado sería, por ello, de incongruencia por defecto, al no haber resuelto la Sala todas las pretensiones formuladas o haberse quedado la resolución «*cítra petita*»: es decir, del lado de acá de lo solicitado y no,

como se afirma, de incongruencia por exceso, al haberse resuelto «*ultra petita partium*», o más allá de lo pedido por las partes.

El contrarrecurso destaca certeramente que la sentencia explícita con meridiana claridad la razón por la que decide en el sentido en que lo hace, que se corresponde obviamente con lo pedido en la demanda, y la causa por la que no anula el Plan Especial de Reforma Interior. Esta observación es real, lo que excluye el vicio de incongruencia que se denuncia.

Vale la pena transcribir el extremo correspondiente del fundamento de Derecho Quinto de la sentencia para aclarar este extremo: «*No son acogibles las alegaciones que*» —afirma la sentencia recurrida— «*se efectúan por las respectivas representaciones de las demandadas pues, por un lado, el hecho de que no se recurriera el PERI del que el Proyecto de Compensación trae causa no implica la imposibilidad de sostener ya su no conformidad a Derecho en el referido particular, dada la posibilidad contemplada en el artículo 39.2 de la Ley Jurisdiccional de la impugnación de disposiciones generales por vía indirecta, que es en definitiva a la que se acoge la recurrente, que no impugna directamente el referido PERI sino que, con ocasión de la impugnación de dicho Proyecto de Compensación, se viene a recurrir indirectamente aquél; si bien ha de aclararse, frente a las concretas pretensiones que se articulan en el suplico de la demanda que, como tiene reiteradamente declarado el Tribunal Supremo, en el fallo no cabe hacer pronunciamiento alguno sobre la no conformidad a Derecho de la disposición general (en este caso el PERI) y sí sólo la del acto de aplicación individual de aquella (aquí Proyecto de Compensación impugnado)*».

Como puede observarse la sentencia razona tanto la causa por la que no anula el Plan Especial impugnado indirectamente como las consecuencias que sobre el acto impugnado en forma directa tienen sus consideraciones. No existe, en consecuencia, el vicio de incongruencia que se denuncia.

CUARTO. – Cuestión bien distinta es que el resultado procesal del pleito no satisfaga los intereses de la parte recurrente. Aduce ésta, en efecto, que, al otorgar edificabilidad a las parcelas H e I, se podría producir la consecuencia contraria a sus intereses de rebajar el aprovechamiento y derechos edificatorios atribuidos a los demás propietarios comprendidos en el Área, si no se aumentase la superficie edificable asignada por el Plan Especial.

Es claro que la invocación de tal resultado como supuesto error o infracción de la sentencia no puede subsumirse en un vicio de incongruencia por exceso ni por defecto, sino en un supuesto error en la aplicación de la Ley, que no se puede denunciar con éxito por la vía elegida en este primer motivo, que debe decaer.

Es, no obstante, en el segundo motivo de casación donde se ataca, ya correctamente desde una perspectiva procesal, el resultado que acabamos de expresar por la vía del artículo 95.1.4º de la LJCA.

Se denuncian como infringidos el artículo 124 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 en relación con los artículos 88.1 y 167.1 a) y 172 a) del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, que aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística, en relación con el criterio general del artículo 57

del TRLS. Las normas invocadas no guardan, sin embargo, la relación necesaria con la cuestión que se plantea. La queja sigue siendo en este motivo la falta de pronunciamiento judicial sobre la ilegalidad, en que se insiste, del Plan Especial de Reforma Interior, así como la afirmada disminución del aprovechamiento de los demás propietarios. No se justifica, ni se advierte por este Tribunal, en qué medida pueden haber sido infringidas todas o alguna de las Normas invocadas por el fallo que se critica, lo que revela la inconsistencia del motivo.

Esta Sala debe ratificar el criterio de la sentencia de instancia, recogido en el fundamento anterior, sobre la imposibilidad de que en un recurso indirecto se anule un Plan Especial no impugnado directamente. Tampoco puede acogerse, en fin, el alegato de que la sentencia aboque a una solución inadecuada o injusta cuando ni siquiera se combate el razonamiento de la sentencia recurrida por el que se aprecia que las parcelas H e I no estaban incluidas en el Plan de Ordenación de Manzana aprobado por el Ayuntamiento de Zaragoza el 31 de enero de 1967. Es obvia, por ello, la adecuación a Derecho de la sentencia al anular el proyecto de compensación en la medida en la que las excluye de las parcelas que otorgan edificabilidad, siendo significativo que la parte recurrente silencie deliberadamente que el fallo de la sentencia ordena también a la Administración urbanística que proceda «a realizar las correcciones oportunas» como consecuencia de la anulación del proyecto de compensación. Es evidente por ello que la sentencia no aboca a ninguna situación perversa, en cuanto corresponderá a la Administración determinar, al ejecutar la sentencia, cuál es el sentido y alcance de las correcciones a realizar la luz de lo resuelto sobre las parcelas expresadas, con participación de todos los propietarios afectados. El segundo motivo también debe decaer.

QUINTO. – El recurso de casación de la entidad «E. E. C., S.A.» combate los pronunciamientos de la sentencia recurrida que desestiman algunas de sus pretensiones de la demanda en tres motivos de casación, formulados *ex artículo* 95.1.4º de la LJCA.

En el motivo primero se defiende la procedencia de que se incluya la parcela F, de su propiedad, entre las que generan edificabilidad.

Se invocan como infringidos, para lograrlo, los artículos 17 y 99.1 del TRLS de 1976 pero en realidad se plantea el problema de que tanto el proyecto de compensación como el PERI en que se ampara, impugnado indirectamente como hemos repetido, serían contrarios al Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, al no admitir que genere edificabilidad la repetida parcela F, todo ello al interpretar —como se propone— el párrafo «Observaciones» contenido en la Ordenanza de la Ficha de la Unidad de Intervención del PGOU sobre la privación de edificabilidad a las parcelas que ya la habían consumido en el pasado. La hipotética contradicción entre el PERI y el PGOU en el extremo que se plantea no trasciende el ámbito del Derecho autonómico, por lo que no es susceptible de ser traída a casación, según criterio consolidado de esta Sala (sentencias de 3 de abril y 30 de octubre de 2000 o de 26 de mayo y 8 de junio de 2001).

SEXTO. – El motivo segundo considera infringido el artículo 172 a) del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, que aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística y las sentencias de esta Sala de 6 de marzo de 1991 y 23 de abril de 1992.

Se defiende que la sentencia debió acoger la pretensión de que se corrigiera el Proyecto de Compensación aprobado en el sentido de reconocer a la parcela K, de su propiedad, la superficie que figuraba en el título de propiedad en lugar de, se dice, restar a la misma una porción de superficie para atribuírsela a la entidad codemandada «R. P. B., S.A.», vulnerando la preferencia que la jurisprudencia del Tribunal Supremo otorga a los títulos de propiedad sobre la realidad.

El motivo no prospera en cuanto discute la apreciación de las pruebas practicadas que se efectúa en la sentencia recurrida, lo que no es admisible en el recurso de casación de este orden jurisdiccional. En efecto, la sentencia declara que, ante la discrepancia existente respecto de las superficies de las fincas, se ha levantado un plano topográfico que demuestra que la superficie real de las fincas es la que se refleja en el Proyecto de Compensación; que la actora, que ostentaba la carga de probar lo contrario, no ha logrado demostrar que esa superficie real fuese errónea, sin haber propuesto siquiera una prueba pericial tendente a ello y que la jurisprudencia del Tribunal Supremo señala que la realidad debe prevalecer frente a los títulos.

Frente a este resultado, el motivo de casación se reduce a insistir en que el Proyecto de Compensación atribuye a la parcela A, propiedad de R. P. B., S.A., una superficie superior en 1.934,48 metros cuadrados a la que le corresponde según los títulos de propiedad, restando a la parcela K, 1.338 m<sup>2</sup> respecto de los que resultan de los expresados títulos. Para demostrarlo ofrece una interpretación propia y subjetiva de fundamentos de hecho que contradice las declaraciones de la sentencia sobre falta de prueba que contradiga la realidad del plano topográfico. Las sentencias que se invocan en este motivo afirman precisamente lo contrario de lo que pretende la parte recurrente ya que, conforme al artículo 103.3 del RGU en caso de discordancia entre los títulos y la realidad física prevalece ésta sobre aquéllos, siendo la realidad física la que resulta del Plano topográfico que se trata de negar.

SÉPTIMO. – El tercer motivo de casación debe correr la misma suerte desestimatoria de los anteriores.

Se discute la adjudicación a P. B., S.A. de las parcelas 3 y 4 (de 776 y 616 m<sup>2</sup>) destinadas a equipamiento cívico comercial de uso privado. Se reiteran los mismos argumentos que se esgrimieron en instancia para defender la improcedencia de la forma en que se produjo tal adjudicación incurriéndose claramente, al hacerlo, en el defecto de hacer supuesto de la cuestión planteada. En efecto, se trata de dejar sentadas —sin apoyo alguno en el *factum* que se extrae de la sentencia recurrida— una serie de afirmaciones como la de que se han acreditado en el proceso valoraciones discriminatorias de los costes de demolición o la de extraer consecuencias subjetivas, totalmente ajenas a la sentencia, de la prueba pericial verificada en el proceso por un perito insaculado, para demostrar

que la entidad adjudicataria se ha beneficiado de una adjudicación claramente discriminatoria.

Los defectos de planteamiento que acabamos de indicar privan tanto de claridad como de consistencia a las quejas de la recurrente sobre esta adjudicación efectuada a P. B., S.A. con supuesta vulneración del principio de igualdad, por no imputar al adjudicatario gastos de urbanización y sin que el aprovechamiento obtenido se computara como parte del apropiable distribuible entre los miembros de la Junta de Compensación.

La crítica que se formula a la sentencia recurrida no justifica en qué forma se habría infringido los artículos 86.1, 88, 98.1 y 100 del Reglamento de Gestión que se invocan en el motivo ni enervan el razonamiento de la sentencia que justifica que la decisión combatida no vulnera el artículo 98 del Reglamento de Gestión, no es arbitraria ni irrazonable (ya que la exclusión de los gastos de urbanización de tales parcelas se basa en la renuncia de sus propietarios a la compensación de los valores ajenos al suelo que indica y el propio PERI justifica que no se compute el aprovechamiento de las parcelas, fundándose la adjudicación en la aplicación del artículo 99.3 del TRLS) y que las cuentas del cuadro de aprovechamientos son proporcionales a las de las superficies aportadas.

Sólo se razona como infringido —en el razonamiento de conclusión de un motivo formulado el 24 de febrero de 1998— la «clarísima inaplicación» de lo dispuesto en el artículo 166.1.f) del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/992, de 26 de junio (TRLRS). Dicho precepto no tiene equivalente en ninguno de los preceptos que se invocan alternativamente en el motivo y ha sido declarado inconstitucional por la STC 61/1997, de 20 de marzo, insertada en el Boletín Oficial del Estado de 25 de abril siguiente, por lo que la crítica que se formula a la sentencia recurrida decae por inconsistencia.

OCTAVO. – Procede la desestimación del recurso y la consiguiente imposición de las costas del mismo a la parte recurrente, por imperativo del artículo 102.3 de la LJCA.

En virtud de lo expuesto,

## FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar a los recursos de casación interpuestos por el Procurador Don J. M. V. G., en nombre y representación de las compañías mercantiles C. T., S.A., y R. P. B., S.A., y por la Procuradora de los Tribunales Doña C. P. M., en nombre y representación de la entidad «E., E. C., S.A.», contra la sentencia dictada el 5 de diciembre de 1997 por la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. E imponemos expresamente a las partes recurrentes las costas de los presentes recursos.

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