

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso nº 1287/2002. Sentencia de 16-10-2007**

---

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

PROYECTO DE URBANIZACIÓN. IMPUGNACIÓN INDIRECTA PGOU 1986, PERI U-51-2.

Revisión PGOU 2001 y Proyecto de Bases y Estatutos de la Junta de Compensación.

Ambito impugnación indirecta disposiciones generales.

Doctrina Tribunal Supremo. Impugnación directa improcedente. Cosa juzgada.

Proyecto urbanización: contenidos art. 97 LUA.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Jesús María Arias Juana

**MAGISTRADOS**

D<sup>a</sup>. Isabel Zarzuela Ballester (*ponente*)

D<sup>a</sup> Nerea Juste Díez de Pinos

En Zaragoza, a dieciséis de octubre de dos mil siete.

En nombre de S M el Rey.

Visto, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sección Primera, el recurso número 1287 de 2002, seguido entre partes, como demandante la compañía mercantil C.U., S.A. representado por la Procuradora D<sup>a</sup> M.P.A.G. y defendido por el Letrado D. J.C.U.P., como demandado el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA representado por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup> N.C.A. y asistido por el Letrado D. F.R.T., y como codemandada las compañías mercantiles L.N.M., S.A., y G., S.A., representadas por la Procuradora D<sup>a</sup> E.G.N. y asistida por el Letrado D. J.C.J.J.

Es objeto de impugnación el acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 12 de Julio de 2002 desestimatorio del recurso de reposición interpuesto contra otro anterior de 14 de diciembre de 2001 por el que se aprueba el proyecto de urbanización del Área de Intervención U-51-2.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La actora mediante escrito presentado el 27 de septiembre de 2002, dedujo el presente recurso contencioso contra las indicadas resoluciones administrativas, e indirectamente contra las Disposiciones Generales de las que trae causa.

**SEGUNDO.-** Previa la admisión a trámite del recurso 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 concluían con el suplico de que se dictara sentencia en los términos expuestos en el suplico de su demanda -folios 49 a 55 de la misma-.

**TERCERO.-** La Administración demandada en su escrito de contestación a la demanda suplicó que se dictara sentencia por la que se inadmita y, en su caso se desestime el recurso interpuesto, con condena en costas a la actora.

**CUARTO.-** Recibido el juicio a prueba, con el resultado que es de ver en autos y tras el trámite de conclusiones, evacuado por las partes y sociedades codemandadas, se celebró la votación y fallo el día señalado 4 de octubre de 2007.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se impugna directamente en el presente proceso por la actora el acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza indicado en el encabezamiento de esta sentencia por el que se aprueba el Proyecto de Urbanización

del Área de Intervención U-51-2 y el del mismo órgano, desestimando el recurso de reposición interpuesto contra el anterior; e indirectamente las Disposiciones de las que trae causa, en concreto el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986, el Plan Especial de Reforma Interior de la Unidad de Actuación U-51-2 y la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 2001, impugnando, así mismo, indirectamente el acto de aprobación de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación de dicha Unidad.

**SEGUNDO.-** Concretado el objeto del recurso, hay que recordar, en primer lugar, cual es el ámbito de la impugnación indirecta de las Disposiciones Generales. Como viene sosteniendo reiteradamente esta Sala -pudiendo citarse al respecto, entre otras, la sentencia número 231/1998, de 22 de mayo (Sección 2ª) que cita la número 561/1997, de 28 de julio, y más recientemente la número 639/2005, de 31 de mayo (Sección 4ª), en recursos interpuestos por la aquí recurrente, la última, además, contra el acuerdo del Pleno Municipal de 27 de octubre de 2000, por el que se aprobó con carácter definitivo el proyecto de reparcelación de la Unidad de Ejecución del Área de Intervención U-51-2, “la posibilidad de impugnar directamente un reglamento -que persigue la salvaguarda del principio de jerarquía de las fuentes- no empiece 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 y ahora en el artículo 26 de la Ley de 1998- en otro caso la inadmisión en nuestro derecho de aquella impugnación indirecta hubiera supuesto no como pretendía y señala la exposición de motivos situarse a la altura de “los ordenamientos jurídicos más avanzados”, sino un retroceso en la protección de los derechos de los particulares, pues muy frecuentemente los mismos no tienen conocimiento de la existencia de la norma ilegal sino cuando sufren sus consecuencias como consecuencia de un acto de aplicación de la misma-. No obstante, 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 recurso indirecto contra una disposición de carácter general es preciso que exista una disconformidad entre la norma aplicada y una disposición de rango superior, de forma que la disposición tachada de ilegal, debe de tener su reflejo en el acto individual de aplicación, no siendo posible, en cambio, que a través del recurso indirecto, se ataquen aspectos que no tienen relación directa e inmediata con la norma o acto de aplicación directamente impugnados, pretendiendo obtener una declaración de disconformidad con el ordenamiento jurídico desligada del acto de aplicación ya que el planteamiento teórico del ámbito del recurso indirecto contra las disposiciones de carácter general no es completo -entre otras, sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1977 (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 fórmula, 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-”.

Y así lo ha venido a confirmar el Tribunal Supremo en la sentencia de 18 de junio de 2002, al desestimar el recurso de casación interpuesto contra la referida sentencia 231/1998, en la que se afirma por el Alto Tribunal que la sentencia de esta Sala declara "con razón, que lo que no cabe es pedir que se declare la nulidad o

anulabilidad total de las disposiciones generales impugnadas únicamente en forma indirecta cuando se impugna directamente un acto administrativo y que hay que demostrar la relación que existe entre el acto y las disposiciones que se atacan”; confirmando el criterio de esta Sala al considerarlo acertado.

En el caso enjuiciado, el examen de la demanda pone de manifiesto que lo que la parte recurrente trata de justificar como una impugnación indirecta, no es sino pura y simplemente una impugnación directa de los instrumentos de planeamiento referidos, como se desprende del propio contenido literal del suplico de demanda. Debiendo significarse, además, que, en lo que respecta al PGOU de 1986, ya ha sido impugnado por la recurrente por los mismos motivos que aquí se aducen en numerosas ocasiones -con pronunciamientos desestimatorios de esta Sala y del Tribunal Supremo- y que, así mismo, al PERI del Área de Intervención U-51-2, fue objeto de impugnación directa -aduciendo la misma fundamentación- en los recursos acumulados 803 y 1304 de 1993, junto con las Bases y Estatutos de dicha Área, recayendo sentencia desestimatoria -ya firme- de 10 de abril del 1999, por lo que sobre tales Instrumentos de Planeamiento ha de concluirse que, como sostiene la Administración demandada, existe cosa juzgada.

Todo lo cual determina que deba declararse la inadmisibilidad de las pretensiones que al respecto se articulan, incluidas las de la impugnación de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación del Sector 51-2 por carecer de naturaleza normativa -en tal sentido la referida sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2002-.

**TERCERO.-** Por lo que respecta al acto que se impugna directamente el Proyecto de urbanización, basta con reiterar lo dicho en la sentencia 566/1999, en su fundamento de derecho sexto «...los proyectos de urbanización, conforme se desprende del art. 15 de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana -art. 97 de la Ley Urbanística de Aragón-, son proyectos de obras que tienen por finalidad llevar a la práctica los Planes Generales, los Parciales y las Normas Subsidiarias y Complementarias, de forma que, como expresamente indica el referido artículo y reitera el 674 del Reglamento de Planeamiento, los indicados Proyectos “no podrán contener determinaciones sobre ordenación ni régimen del suelo y de la edificación”. Por ello, según viene reiterando la jurisprudencia, a pesar de la inmediata relación en que se encuentran con el plan urbanístico que tratan de ejecutar, en cuanto complemento indispensable de aquel, y su extensión a todo el polígono para realizar en él todas las determinaciones que el plan prevea en cuanto a obras de urbanización, los referidos proyectos no participan de la naturaleza de los instrumentos de ordenación y son propiamente proyectos técnicos de obras a fin de ejecutar materialmente la determinaciones del Plan correspondiente, aunque no puede ignorarse que los proyectos de urbanización para satisfacer su finalidad esencial -posibilitar, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 1990, la realización material de las obras adecuadas para la ejecución del plan-, están habilitados para efectuar adaptaciones de detalle”. Siendo reiterada la Jurisprudencia del Tribunal Supremo que señala, por todas, la STS de 6 de marzo de 2001 y las en ella referidas que “el proyecto de urbanización es un mero proyecto de obras cuya funcionalidad se produce en el campo de la ejecución” y “su contenido ha de ser únicamente el necesario para hacer posible la realización material de las obras adecuadas para la ejecución del correspondiente Plan al que está subordinado el Proyecto”.

En el caso enjuiciado, el Proyecto de Urbanización se limita a incluir conforme establece el art. 97 de la LUA, los extremos que se suscitan en relación con la ejecución en el Área de Intervención, definiendo el conjunto de características, normas, condiciones, y tipo de materiales que deberán corresponder a las obras que en él se definen, en relación con los servicios urbanísticos de pavimentación abastecimiento de agua potable, saneamiento, etc..., conforme se refleja en la memoria descriptiva, siguiéndose el procedimiento de aprobación, por remisión establecido para los Estudios de Detalle en el art. 61 de esta Ley, sin que se haya observado vicio alguno de nulidad propio del mismo, lo que determina la desestimación del recurso en este extremo.

**CUARTO.-** En materia de costas no procede hacer expresa imposición.  
En atención a lo expuesto, este Tribunal ha resuelto pronunciar el siguiente

### **FALLO**

**PRIMERO.-** Declarar la inadmisibilidad de las pretensiones a que se refiere el fundamento segundo de esta Sentencia.

**SEGUNDO.-** Desestimar el recurso contencioso-administrativo número 1.287 del año 2002, interpuesto por la compañía mercantil C.U., S.A., contra las resoluciones referidas en el encabezamiento de esta sentencia.

**TERCERO.-** No hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas.  
Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevara testimonio a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.