
TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCION QUINTA.
Recurso nº 4356/1998 . Sentencia de 6-5-2002

TEMA: PLANEAMIENTO.

PLAN PARCIAL. Plan General de Ordenación Urbana.

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

D. Pedro José Yagüe Gil (*Ponente*)

D. Manuel Vicente Garzón Herrero

En la Villa de Madrid, a seis de Mayo de dos mil dos.

Visto el recurso de casación nº 4356/98, interpuesto por el Procurador Sr. D. G., en nombre y representación de «C. d. U. S.A.», contra la sentencia dictada en fecha 16 de Enero de 1998, y en su recurso contencioso administrativo nº 3 84/94, por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, sobre impugnación de aprobación definitiva del Plan Parcial del Sector 56-2, siendo parte recurrida la D. G. D. A., representada por el Sr. Letrado de sus Servicios Jurídicos, el Ayuntamiento de Zaragoza, representado por el Procurador Sr. A.-B. B., y la entidad «C. T. S.A.» y la J. de C. S. 56-2 «P. V.», representados por el Procurador Sr. S. M.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictó sentencia desestimando el recurso. Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de «C. d. U. S.A.» se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

SEGUNDO. – Emplazadas las partes, el recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 8 de Mayo de 1998, el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideraron oportunos, solicitó se declarara haber lugar al recurso, casando la sentencia recurrida y dictando otra por la que se estimara el recurso contencioso administrativo, con los demás pronunciamientos que en derecho correspondan.

TERCERO. – El recurso de casación fue admitido por providencia de fecha 15 de Febrero de 1999, en la cual se ordenó también entregar copia del escrito

de formalización del recurso a las partes comparecidas como recurridas (Comunidad Autónoma de Aragón, Ayuntamiento de Zaragoza y «C. T. S.A.» y la J. de C. S. 56-2 «P. V.») a fin de que en plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que hicieron en escritos presentados en fechas 24, 5 y 7 de Mayo de 1999, respectivamente, en los que expusieron los razonamientos que creyeron oportunos y solicitaron se dictara sentencia declarando no haber lugar al recurso de casación y confirmando la sentencia recurrida, con imposición de costas a la parte contraria.

CUARTO. – Por providencia de fecha 13 de Marzo de 2002, se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 25 de Abril de 2002, en que tuvo lugar.

QUINTO. – En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Se impugna en este recurso de casación la sentencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictó en fecha 16 de Enero de 1998, y en su recurso contencioso administrativo nº 384/94, por medio de la cual se desestimó el formulado por «C. d. U. S.A.» contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 28 de Enero de 1993 (confirmado en reposición por el de 20 de Enero de 1994) que aprobó definitivamente el Plan Parcial del Sector 56-2.

SEGUNDO. – A pesar de que lo impugnado en el recurso contencioso administrativo era el citado Plan Parcial, la parte actora solicitó literalmente en la súplica de la demanda que se declarara:

PRIMERO: Que el Plan General Municipal de Zaragoza (P. G. M. O. 1986), es invigente, y en consecuencia ineficaz al no haberse publicado en el B.O. P. el contenido íntegro de sus Normas y Ordenanzas Urbanísticas, tal y como está ordenado.

SEGUNDO: Que, derivadamente, inaplicable e invigente es el instrumento del Plan Parcial del Sector 56/2, redactado con el apoyo normativo del tal P. G. M. O., como consecuencia de la invigencia de aquella norma de primer grado.

TERCERO: Que, subsidiariamente, es nulo o, en su caso, anulable el P. G. M. O. en lo que respecta:

1) Al desarrollo de los sistemas de la estructura general que rodean y sirven, entre otros, al Sector 56/2, por su falta de precisión suficiente (artículo 12.2.2.a del T.R.L.S. 1976).

2) A la determinación del aprovechamiento medio del S. U. P. del primer cuatrienio, al incumplir lo establecido en el Reglamento de Planeamiento Urbanístico.

3) A la determinación del aprovechamiento del Sector 56/2, por la misma motivación del apartado anterior.

4) A la falta de expresión, en la documentación del Plan General, del trazado de las redes fundamentales de infraestructuras al servicio del Sector 56/2 (artículo 12.2.2.c del T.R.L.S. 1976).

5) A la incorrecta división en sectores, y en especial a la del Sector 56/2, por no estar ajustada a lo establecido en los artículos 32 del R.P. U. y 37 del R. G. U.

6) A la falta de expresión, en la documentación del Plan General, del contenido de las determinaciones de los Planes Parciales de los Sectores 43, 45 y 52 que el Plan General respeta (artículo 12.2.2 «in fine» del T.R.L.S. 1976).

CUARTO: Que, subsidiaria o derivadamente, es nulo o, en su caso, anulable el Plan Parcial del Sector 56/2, en lo que respecta:

1) A la ordenación fragmentaria de parte de los sistemas generales del entorno del Sector 56/2 que efectúa sin su previo análisis, estudio y dimensionamiento parcial ni integral y sin que los mismos estuvieran previamente desarrollados por el Plan General o a través de un Plan Especial.

2) A la incorporación, generando aprovechamiento, de parte del suelo calificado de sistema general.

3) A la concreción del aprovechamiento urbanístico realizada en este instrumento.

4) A la incorrecta adscripción al Sector 56/2 sobre la base de determinadas «permutas» que no se ajustan a ordenamiento aplicable.

QUINTO: que, subsidiaria o derivadamente, se reconozca el derecho de los titulares del Sector 56/2 a que el nuevo Plan Parcial que se aprueba en desarrollo del Sector:

1) Se reconozca a los titulares de los terrenos incluidos en su ámbito un aprovechamiento medio superior al incorrectamente calculado por el P. G. M. O., equivalente a 0'1496M o, cuando menos, a 0'094M.

2) Se impida el diseño a través del mismo de sistemas generales viarios e infraestructuras sin que, previamente, se hayan determinado detalladamente los mismos a través del P. G. M. O. o del correspondiente Plan Especial.

3) Su ámbito territorial de actuación sea coincidente con el establecido en el P. G. O. U. como ámbito del sector.

4) No compensen en el mismo propietarios de terrenos destinados a sistemas generales, mientras los mismos no sean adscritos a este concreto sector por el P. G. M. O.; ni compensen propietarios de porcentajes de aprovechamiento municipal obtenidos por permutas sin antes, al menos, dar la posibilidad a los propietarios de terrenos incluidos en el Sector 56/2 de adquirir ese aprovechamiento de cesión obligatoria al Ayuntamiento por su valor urbanístico.

SEXTO: que, subsidiariamente, es anulable el Plan Parcial por la incorrecta realización del trámite de información pública.

SÉPTIMO: Imponer las costas a la Administración demandada o a los code mandantes que puedan personarse oponiéndose a la presente demanda con temeridad o mala fe.

TERCERO. – El Tribunal de instancia dictó sentencia que contiene la siguiente parte dispositiva:

PRIMERO. – Declarar inadmisibile la impugnación que se formula del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986 —punto tercero del suplico de la demanda—.

SEGUNDO. – Desestimar las demás causas de inadmisibilidad opuestas por las partes codemandadas.

TERCERO. – Desestimar el recurso contencioso administrativo número 384 del año 1994, interpuesto por C. D. U. S.A., contra las resoluciones referidas en el encabezamiento de esta sentencia.

CUARTO. – No hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas.

CUARTO. – Antes de nada, conviene decir que este Tribunal Supremo ha conocido ya de bastantes recursos contra actos y disposiciones del Ayuntamiento de Zaragoza en impugnaciones muy parecidas, casi idénticas, a la que ahora nos ocupa. Como muestra, sirva la cita de los siguientes:

1.– Recurso de Casación nº 4169/97, en el que se impugnaba la aprobación definitiva del Estudio de Detalle del Area de Intervención U-51-1. Terminó por sentencia de este Tribunal Supremo de 10 de Diciembre del 2001, que confirmó la sentencia desestimatoria de instancia.

2. – Recurso de Casación 4394/97, en el que se impugnaba el Plan Parcial del Sector 51/1. Terminó por sentencia de este Tribunal Supremo de 7 de Diciembre del 2001, que confirma la sentencia desestimatoria de instancia.

3. – Recurso de Casación 5354/93, en el que se impugnaba el Plan Parcial del Sector 89 y el Plan General de Zaragoza, que terminó por sentencia de 16 de Julio de 1999, que confirmó la sentencia desestimatoria de instancia.

4. – Recurso de casación nº 5453/93, en el que se impugnaba la relación de propietarios y bienes afectados y el Proyecto de Urbanización de la A. P. d. P (2ª Fase); terminó por sentencia de 16 de Julio de 1999, que confirmó la sentencia desestimatoria de instancia.

5. – Recurso de Casación 6205/93, en el que se impugnaba el Plan Especial de Reforma Interior de «U.». Terminó por sentencia de 11 de Octubre de 1999, que confirmó la sentencia desestimatoria de instancia.

6. – Recurso de Casación nº 3912/93, en el que se impugnaba una licencia de edificación con señalamiento de alineaciones y rasantes. Terminó por sentencia de 14 de Junio de 1999, que confirmó la sentencia desestimatoria de instancia.

7. – Recurso de Casación 6193/96, en el que se impugnaba el Plan Especial del P. de S. de Zaragoza. Terminó por sentencia de 7 de Junio de 2001, que confirmó la sentencia desestimatoria de instancia.

8. – Recurso de Casación 324/93, en el que se impugnaba el Plan Especial del ámbito de calle Azucarera y Torrecillas. Terminó por sentencia de 15 de Febrero de 1999, que confirmó la sentencia desestimatoria de instancia.

9. – Recurso de Casación 7329/94, en el que se impugnaba el Proyecto de Compensación del Area U-51-1. Terminó por sentencia de 10 de Abril del 2000, desestimatoria por inadmisión.

10. – Recurso de Casación 8239/96, en el que se impugnaba el Plan Espe-

cial del Area de Referencia 3. Terminó por sentencia de 14 de Junio del 2001, que desestimó unos motivos e inadmitió otros, declarando en definitiva no haber lugar al recurso de casación y confirmando la sentencia desestimatoria de instancia.

11. – Recurso de casación nº 35/98, en el que se impugnaba la aprobación de la constitución de la Junta de Compensación del Area de Intervención U-1 5-1 del Plan General. Terminó por sentencia de 24 de Enero del 2002, desestimando el recurso de casación y confirmando la sentencia desestimatoria de instancia.

12. – Recurso de casación nº 7960/97, en el que se impugnaba la aprobación definitiva de las Bases y Estatutos y Proyecto de Compensación del Area de Intervención U-45-1 del Plan General. Terminó por sentencia de 25 de Febrero del 2002, desestimando el recurso de casación y confirmando la sentencia desestimatoria de instancia.

QUINTO. – Las cuestiones planteadas en este recurso son parecidas (en ocasiones, idénticas) a las que se trataron en esos otros procesos, y ello explicará que repitamos aquí, en lo que sea bastante, las razones que dimos en aquellos casos.

SEXTO. – Contra la sentencia de instancia ha formulado la mercantil actora seis motivos de casación, que estudiaremos a continuación, si bien ya desde ahora anunciamos su desestimación.

SÉPTIMO. – En primer lugar alega, al amparo del artículo 95-1-3º de la L.J., el siguiente motivo:

«Infracción en el concepto de violación, de los artículos 43, apartado 1, y 80, último inciso, de la L.J. C.A. en relación con el art., 359 de la LEC y en relación con el art. 9, apartado 3 y el art. 24, apartado 1, de la Constitución Española sobre el derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, al haber incurrido la sentencia en el vicio de incongruencia, por omitir cualquier razonamiento y pronunciamiento tanto respecto de Hechos Probados como de numerosas pretensiones de la demanda. Se esgrime este motivo al amparo del ordinal 3º del apartado 1 del artículo 95 LJCA, como «quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia», con resultado de indefensión, en la interpretación del vicio de incongruencia omisiva que hacen tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo».

Este motivo debe ser rechazado, por las siguientes razones:

1ª. – El artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial no exige que en las sentencias se expresen siempre los hechos probados, sino sólo «en su caso». Hay, por lo tanto, una remisión a lo que sobre ello dispongan las leyes procesales ordinarias, las cuales pueden exigirlo (v.g. artículo 142-2a de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) o no exigirlo (como no lo exige la Ley de Enjuiciamiento Civil, a la que, como norma supletoria, se remite la Ley Jurisdiccional).

2ª. – Tampoco existe incongruencia.

a) Respecto del pedimento nº 4 del suplico de la demanda, se refiere a él la sentencia aquí recurrida en su fundamento de Derecho octavo, donde se remi-

te, transcribiéndolos, a los que expuso en el recurso contencioso administrativo nº 378/94, que terminó con sentencia desestimatoria de 8 de Mayo de 1997. Esta técnica de la remisión a argumentos de otras sentencia es correcta en casos como éste, en que la reiteración de pleitos y de argumentos en procesos entre las mismas partes, o partes vinculadas entre sí (v.g. sociedades y socios administradores), y, en todo caso, con la misma dirección letrada, aconsejan la remisión por motivos de economía procesal.

b) Respecto al pedimento nº 5 del suplico de la demanda, se trata de pretensiones de reconocimiento de una situación jurídica individualizada, que sólo tiene sentido si triunfa la previa pretensión de anulación, lo que no es el caso.

OCTAVO. – Como segundo motivo de casación se expone literalmente el que sigue:

«Infracción (en el concepto de violación) del art. 9.3 de la Constitución Española que garantiza los Principios de Jerarquía y Publicidad de las Normas, en relación con el art. 70.2 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, al no haber tenido publicación completa el contenido íntegro de las Normas urbanísticas del PGMO 1986 de Zaragoza —normas que, en el Suelo Urbano, tienen el carácter de Ordenanzas de Edificación y Uso del Suelo— y, siendo tales Normas y Ordenanzas contenido obligatorio de los Planes Generales, tal instrumento no alcanzó eficacia ni vigencia, resultando de ello, además, la ineficacia e invigencia del Plan Parcial derivado de aquél, que nos ocupa. En relación con las alegadas infracciones, se denuncia, asimismo, como vulnerada, la doctrina jurisprudencial sobre el «onus probandí» y la distribución de la carga de la prueba. Se esgrime este primer motivo de casación al amparo de los apartados 3º y 4º, del número 1, del art. 95 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa».

Se trata de un motivo que se ha repetido en la mayor parte de los procesos antes citados, y que merece la misma respuesta que en ellos se dio.

Este motivo debe ser rechazado, por las mismas razones que dimos en nuestra sentencia de 10 de Diciembre de 2001 (ponencia del Excmo. Sr. R.-Z.), y que eran éstas:

«La entidad recurrente afirma que la publicación de las normas tiene carácter constitutivo y que al no haberse publicado el contenido íntegro de las normas urbanísticas del Plan General de Zaragoza de 1986 las mismas no existen, razonando además sobre la carga de probar que, a su juicio, tenía el Ayuntamiento de Zaragoza si quería afirmar de contrario que se había producido la publicación, cuando la parte demandante sostenía lo contrario.

Ninguna duda existe sobre la necesidad de publicación de las normas urbanísticas de los Planes, o sobre la conexión evidente de este requisito formal con el artículo 9.3 de la Norma Fundamental. Existe, ya a principios del siglo pasado, doctrina clásica que ha sostenido con autoridad la equivalencia de valor de todos los momentos que componen el proceso de elaboración de una norma, de donde derivaba, como consecuencia, la naturaleza constitutiva de la publicación que defiende la parte recurrente. Este Tribunal se viene orientando sin embargo

por la configuración, de origen aún más antiguo, de la publicación como simple «*condicio iuris*» de la eficacia de la norma sometida a este requisito (sentencias de 30 de junio y 10 de abril de 2000, 30 de octubre, 20 de mayo, 3 de febrero y 21 de enero de 1999 y 18 de junio de 1998, por citar sólo algunas de las más recientes). Es indudable, en todo caso, que la publicación formal y necesaria determina la entrada en vigor de la norma publicada, y así se viene exigiendo en la jurisprudencia que se cita en el motivo, para las ordenanzas y disposiciones de todos los planes de urbanismo que participan de la naturaleza de norma jurídica, conforme al artículo 70.2 de la Ley 7/1985 antes y después de su reforma por la Ley 39/1994, de 30 de diciembre (últimamente en las sentencias de 20 de septiembre y 30 de junio de 2000), siendo pertinente precisar que consideramos que dicho precepto tiene fundamento en el artículo 149.1.8ª de la Constitución. La necesidad de publicación no alcanza a los demás documentos o elementos que forman parte del Plan siempre que no sea normas ni participen de su naturaleza, como planos, gráficos o textos no normativos.

El alegato que se formula no tiene consistencia si se confronta con el resultado del proceso ya que la sentencia recurrida afirma como probado: a) que las Normas Urbanísticas del P.G.M.O. de 1986 sí fueron publicadas en su texto completo, y señala incluso los Boletines Oficiales de la Provincia de 3 a 21 de enero y de 6 de marzo de 1987, como Diarios Oficiales (del número 2 al número 16 inclusive y el número 52 del año 1987) en los que se insertaron las precitadas normas; b) que la normativa general de las zonas G aparece en las normas del Plan, amén de haber sido publicadas las mismas en su momento, y que las zonas F aparecen insertadas también y c) que los documentos a que se refiere la parte recurrente no son normas urbanísticas sino simples fichas y listados carentes de valor normativo y resultan, por ello, de publicación formal innecesaria.

La recurrente hace caso omiso de esta declaración, limitándose a negarla por lo que el motivo debe decaer, al tratar de prescindir de fundamentos de hecho que han sido declarados probados en instancia y partir de otros contrarios que se aseveran con un mero voluntarismo subjetivo, haciendo supuesto de la cuestión. Concluye el alegato con la significativa afirmación de que «*la Sala «a quo» ha sido inducida a error a través de las argumentaciones de quienes se opusieron a la demanda*». Este aserto revela a las claras que lo que se está planteando es un motivo de error en la apreciación de la prueba, que no se admite en la casación contencioso-administrativa (sentencias de 21 de diciembre de 1999 y 29 de febrero de 2000).

Añadamos que la publicación del Plan ha sido probada por la Administración demandada al señalar los periódicos oficiales en que se verificó, lo que la Sala ha comprobado. Conforme a las reglas de la carga de la prueba que, en forma general, cabe deducir del artículo 1214 del Código civil, correspondía a la demandante, que siguió negando la publicación, aportar una contraprueba eficaz de que la misma fue incompleta o de que los documentos no publicados tenían naturaleza de normas urbanísticas («*reus in excipiendo actor fit*»). Por último los razonamientos de la sentencia sobre el conocimiento real del Plan por la recu-

rente, dada su activa participación en el planeamiento, carecen de relieve a efectos de esta casación. No debemos olvidar que las normas del Plan General sólo se impugnan en este proceso concreto de forma indirecta, para defender la falta de cobertura del Estudio de Detalle impugnado. Bastaba a la Sala de instancia reconocer, como hizo, que dichas normas sí se publicaron formalmente y además en forma íntegra para rechazar la impugnación; los restantes argumentos son ajenos a la razón de decidir de este pronunciamiento. Y venimos diciendo en forma constante que toda argumentación «*ob iter*» o a mayor abundamiento de las sentencias no afecta al fallo, por lo que carece de relieve en casación, en el que sólo se ataca éste y los razonamientos que integran su «*ratio decidendi*». Carece de sentido discutir sobre el conocimiento real del Plan por la recurrente. El motivo decae».

Hasta aquí los razonamientos de nuestra sentencia de 10 de Diciembre del 2001, que avalan la desestimación del motivo.

NOVENO. – Como tercer motivo de casación se esgrime el siguiente, que copiamos literalmente:

«Infracción (en el concepto de violación) de los artículos 1. 1, 9.2 y 14 de la Constitución Española, que recogen, con carácter general y programático, el «principio de igualdad» en relación con los artículos 3.2.b) y 87. 1 del TRLS 1976, referentes al «principio de equidad en el reparto de los beneficios y cargas del planeamiento urbanístico», y en relación, también con el artículo 12.2.2.b) y artículo 17.2 del TRLS 1976 y artículos 30, 31 y 32 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU), artículo 31.4 del R. Gestión Urbanística, RGU y normas urbanísticas 1.2.3. d), 5. 1.3 y 7. 12 del PGM de Zaragoza, relativos a las determinaciones de los planes generales y planes parciales, en suelo urbanizable programado y, en especial, a la determinación del aprovechamiento medio. En relación con las alegadas infracciones, se denuncia asimismo la incongruencia omisiva de la sentencia respecto de estas infracciones y del reconocimiento del aprovechamiento urbanístico legal. Se esgrime este motivo al amparo de los ordinales 3º y 4º del apartado 1 del artículo 95 de la LJCA».

Este motivo está contestado en nuestra sentencia de 7 de Diciembre de 2001 (Casación 4394/97), en sentido negativo, por las siguientes razones, que transcribimos literalmente, aunque hayan de entenderse referidas, en sus citas concretas, al caso de autos, es decir, al Plan Parcial 56-2:

«El motivo tercero invoca como infringidas una larga serie de normas jurídicas que comienzan en el artículo 1 .1 de la Constitución y concluyen en la norma 7.12 del Plan General de Zaragoza (quiere decir artículo 7.1 .2, aunque no precisa a cuál de sus tres apartados a) b) o c) se refiere). El motivo consiste, como ya se ha dicho, en una reiteración de argumentos teóricos vertidos en instancia, transcritos a la letra en una gran parte, pese a que la sentencia recurrida le ha dado cumplida respuesta en el octavo de sus fundamentos de Derecho.

Se sostiene, en esencia, que debemos anular la determinación del aprovechamiento medio del Plan General, porque la misma incumpliría tanto el Texto Refundido de 1976 como el posterior de 1992 y porque, se dice infringe el prin-

principio de equidad en el reparto de beneficios y cargas (lo que explicaría la invocación de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución, así como el del artículo 87.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, y concordantes) aunque la cuestión se centra en realidad en el ámbito más reducido del artículo 5.1.3 del P.G.M.O. de Zaragoza, en relación con la Memoria del Plan.

Tanto el planteamiento de instancia como el que se repite en esta casación han desbordado del marco concreto del proceso, al olvidar que lo único que se ha impugnado en él, como antes se dijo, es el Plan Parcial del Sector 51.1, como pone de relieve con acierto la oposición al recurso de la Junta de Compensación. En la medida en que no se justifica en el motivo en qué medida puede incidir la operación de determinación del aprovechamiento medio del Plan General en el Plan Parcial de que se trata procede rechazar la impugnación».

Hasta aquí nuestra sentencia de 7 de Diciembre de 2001.

Por otra parte, los argumentos de la parte recurrente referentes a la desconformidad a Derecho del cálculo del aprovechamiento medio, debía haber ido acompañada de la correspondiente prueba pericial, que hubiera expuesto y explicado los cálculos que ha hecho el redactor del Plan Parcial (aprovechamiento de zona, aprovechamiento del sector, coeficientes de homogeneización, aprovechamiento de los sistemas generales, edificabilidad, etc). 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.

DÉCIMO. – Como cuarto motivo se esgrime literalmente el siguiente:

«Infracción (en el concepto de violación) del artículo 9.3 de la Constitución Española que recoge, con carácter general y programático, el principio de jerarquía de las normas, en relación con los arts. 12.2.2 y 17.2 del TRLS 1976, arts. 29.1, 33.4 y 39.2 del RPU, art. 31.4 del RGU, art. 1.2.3.d y art.7. 1.2 de las Normas Urbanísticas del PGMO 1986 de Zaragoza, referentes al planeamiento del suelo urbanizable y de los sistemas generales, normas todas ellas infringidas en el Plan Parcial del Sector 56/2. En relación con las alegadas infracciones se denuncia asimismo la incongruencia omisiva de la sentencia y como vulnerada la doctrina jurisprudencial sobre el «onus probandi» y la distribución de la carga de la prueba. Se esgrime este motivo al amparo de los ordinales 3º y 4º del apartado 1 del art. 95 de la LJCA».

También este motivo está contestado en nuestra sentencia de 7 de Diciembre de 2001, de la siguiente manera:

«El motivo cuarto invoca infracción del principio de jerarquía del artículo 9.3 de la Constitución en relación con el 12.2.2 y 17.2 del TRLS de 1976 y un largo rosario de preceptos de los Reglamentos de Planeamiento y Gestión Urbanísticas, así como del artículo 7.12 de las normas urbanísticas del Plan General de Zaragoza.

Ninguna de estas normas tiene relación alguna con la crítica escueta que se efectúa sobre la sentencia recurrida, a la que es necesario ceñirse. Vamos a comprobar esta afirmación.

Se queja el recurrente de que la Sala de Zaragoza se contradice a sí misma e invoca al respecto otra sentencia de esa misma Sala en la que se habría dicho que la definición y ordenación de los sistemas generales le corresponde a un Plan Especial de desarrollo y no al Plan General, mientras que en la sentencia que aquí se recurre se dice que los sistemas generales están previstos en el Plan General y que no corresponde su desarrollo al Plan Parcial.

Con independencia del mayor o menor acierto de la sentencia al resolver la cuestión, la crítica no es certera y no puede prosperar. Si la Sala «*a quo*» se contradijo, y volvió sin justificación suficiente sobre sus propios criterios, debió invocar la actora en su motivo de casación una infracción del artículo 14 de la Constitución (en lugar del 9.3 de la misma) por presunta vulneración del principio de igualdad en su manifestación de igualdad en la aplicación judicial de la Ley por el mismo órgano jurisdiccional. Recordemos, no obstante, que la primera razón de decidir del pronunciamiento de la Sala subraya, con acierto, que es absurdo pedir la anulación del Plan Parcial — que, conviene recordarlo en forma decisiva una vez más, es el único acto impugnado directamente en la instancia — por violar el principio de jerarquía normativa como consecuencia de una ordenación urbanística que el Plan Parcial impugnado no contiene. Se postularía nada menos que una novedosa «infracción por omisión del principio de jerarquía normativa» que nadie se ha atrevido a plantear aún en la doctrina y, desde luego, carece de apoyo en la jurisprudencia. En caso de tratar haber fundado con coherencia semejante pretensión tendría que haberse fundamentado en una especie de «reserva de contenido del Plan Parcial» para desarrollar sistemas generales y en una infracción consiguiente del principio de competencia (no de jerarquía) configurándola como competencia idónea (y exclusiva) del Plan parcial para detallar la ordenación de los sistemas generales, siempre en los casos en los que ésta fuese necesaria. El artículo 33.1 del Reglamento de Planeamiento demuestra, sin embargo, que no existe tal reserva para dichos planes cuando los sistemas generales necesitan un instrumento adicional de desarrollo, ya que la figura contemplada por la norma en primer y no excluyente lugar para tal cometido es el Plan Especial. También se quejó la recurrente de la supuesta falta de Plan Especial para tales fines, pero dicho vicio — en el caso de existir — no sería ni vicio del Plan Parcial impugnado en forma directa ni vicio del Plan General que determinase la nulidad de éste, en cuanto tal desarrollo se podría hacer siempre por Plan Especial. El motivo debe decaer».

DECIMOPRIMERO. – Como motivo quinto se alega el siguiente:

«Infracción (en el concepto de violación) de los artículos 1. 1, 9.2 y 14 de la Constitución Española, que recogen, con carácter general y programático, el «principio de igualdad» en relación con los artículos 3. 2.b) y 87. 1 del TRLS 1976, referentes al «principio de equidad en el reparto de los beneficios y cargas del planeamiento urbanístico», y en relación, también con el artículo 12.2.2. b) y art. 17.2 del TRLS 1976 y arts. 30, 31 y 32 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, RGU y normas urbanísticas 1.2.3.d), 5.1.3 y 7. 12 del PGMO de Zaragoza, relativos a las determinaciones de los planes generales y planes par-

ciales en suelo urbanizable programado y, en especial, al correcto reparto del aprovechamiento urbanístico. En relación con la incongruencia omisiva de la sentencia respecto de éstas infracciones. Se esgrime este motivo al amparo de los ordinales 3º y 4º del apartado 1 del art. 95 de la LJCA».

Este motivo es confuso, y la propia cita en él de más de diez preceptos (la inmensa mayoría de los cuales no aparecen después en el desarrollo del motivo), lo revela.

Pero, en todo caso, debe ser rechazado.

A) Si lo que en él se quiere impugnar son las permutas anteriores (a lo que parece apuntar la frase «se trata de una infracción legal que determina la nulidad de la permuta por sí sola»), entonces hay que repetir que la entidad actora carece de legitimación para impugnarlas, por las mismas razones dichas en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de fecha 29 de Junio de 1992 —Recurso contencioso administrativo nº 223/91—, que declaró inadmisibile el recurso por esa falta de legitimación, y cuya sentencia fue confirmada en casación por el Tribunal Supremo en sentencia de 27 de Febrero de 1995. Las razones que entonces se dieron referentes a D. J. C. U. P son literalmente aplicables a la entidad «C. d. U. S.A.».

B) Si lo que se pretende es atacar el Plan Parcial porque los bienes que, en razón de las permutas, ha recibido el Ayuntamiento de Zaragoza no se han incorporado al Patrimonio Municipal del Suelo (y por ello se invoca la infracción del artículo 179-1º del Reglamento de Gestión Urbanística), en tal caso el motivo debe fracasar igualmente, porque ese precepto dice que los terrenos procedentes de cesiones se han de incorporar a ese Patrimonio o han de ser afectados a otros usos previstos en el mismo, es decir, en el Plan, lo que parece que ha ocurrido en el presente caso, pues se han destinado a sistemas generales.

DECIMOSEGUNDO. – Finalmente, como motivo sexto se articula el siguiente:

«Infracción (en el concepto de violación) del artículo 23 de la CE referente a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y, entre ellos, en la formación, tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística, en relación con los artículos 41 del TRLS 1976 y 127 a 130 y 132 a 134 del RPU, al no haberse realizado en legal forma el trámite de información pública del Plan Parcial del Sector 56/2. Se esgrime este motivo de casación al amparo del ordinal 4º del apartado 1 del art. 95 de la LJCA».

Este motivo fue rechazado en nuestra sentencia de 7 de Diciembre de 2001, con estas palabras:

«Ninguno de los preceptos invocados tiene relieve para esta casación. El artículo 23.1 CE contempla el derecho fundamental a la participación ciudadana mediante mecanismos de democracia directa, semidirecta y, primordialmente, representativa, al elegir a los representantes del pueblo en las Cortes Generales y en las entidades territoriales que contempla el artículo 137 de la Norma Fundamental pero, evidentemente, no reza para el trámite de información pública en la elaboración de un Plan Parcial. Tampoco guardan la relación debida con esta

casación los preceptos restantes, que, al invocarse, reflejan el planteamiento erróneo de considerar la casación como una nueva instancia en la que se trata de reproducir —como se hace literalmente con la demanda— el debate habido ante la Sala «*a quo*». La sentencia razona que las irregularidades que se denunciaron no tienen efectos invalidantes en aplicación de lo dispuesto en el artículo 48.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, porque no ocasionaron indefensión a la entidad recurrente. Ese precepto es el que se debió citar en el motivo como infringido, en su caso, por la sentencia recurrida y la argumentación sobre él lo que se debió atacar en el motivo. Nada de esto se hace en el motivo en el que se siguen denunciando irregularidades como si la sentencia se hubiera equivocado al no darles la importancia que les confiere la recurrente. Es claro, sin embargo, que el artículo 48.2 LPA fue correctamente interpretado y aplicado, ya que el proyecto estuvo sometido a información pública durante un mes y no produce indefensión la infracción de que un solo día de los treinta le haya sido imposible al recurrente examinar el proyecto ni las demás quejas de parecido tenor que se reproducen».

DECIMOTERCERO.— Debemos, pues, declarar no haber lugar al recurso de casación, con condena en costas a la entidad recurrente (artículo 102-3 de la L.J.)

Por todo ello, en nombre de S.M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLAMOS

Que declaramos no haber lugar al recurso de casación nº 4356/98, y, en consecuencia, confirmamos la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en fecha 16 de Enero de 1998 y en su recurso contencioso administrativo nº 384/94. Y condenamos a «C. de U. S.A.» en las costas del presente recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la Colección Legislativa lo pronunciamos, mandamos y firmamos