

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA DE REFUERZO**  
**Recurso nº 1121/1995-A. Sentencia de 31-01-2001**

---

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

PROYECTO DE COMPENSACIÓN. AREA DE INTERVENCIÓN PGOU.  
Unidad de ejecución del plan especial.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Natividad Rapún Gimeno (*Ponente*)

**MAGISTRADOS**

D. L. Alberto Gil Nogueras

D. Manuel Diego Diago

En La Ciudad de Zaragoza, a treinta y uno de enero de dos mil uno.

En nombre de S.M. el Rey.

La resolución que se impugna es el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 24 de abril de 1995 aprobando con carácter definitivo el Proyecto de Compensación para el ámbito de la Unidad de Ejecución del Plan Especial del Área de Intervención U-50-2.

Recurso: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**– EL Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza en fecha 24 de abril de 1995 aprobó definitivamente el Proyecto de Compensación para el ámbito de la Unidad de Ejecución del Plan Especial de Área de Intervención U-50-2 publicándose dicho acuerdo en el BOP de 18 de julio de 1995.

Frente a dicha resolución se interpone el presente recurso contencioso-administrativo.

**SEGUNDO.**– Por Providencia de 17 de noviembre de 1995 se acordó la incoación de las presentes actuaciones a las que se dio el adecuado cauce procesal habiendo despachado las partes, llegado su momento y por su orden, los trámites a ellas conferidos de demanda contestación; formulándose por la parte actora la petición de que se dictase sentencia en la que se declarase nula la resolución impugnada y, subsidiariamente la nulidad e ineficacia del Plan Especial combatido y del Plan Especial de Reforma interior y de forma derivada o subsidiaria se declare la nulidad o anulabilidad del acto de aprobación de las Bases de actuación y del Proyecto de Compensación; debiendo reponer el Ayuntamiento de Zaragoza las actuaciones urbanísticas referidas al Área de Intervención U-50-2 del Plan General municipal de Ordenación Urbana, tanto en el plano normativo como en el de ejecución, incluida la declaración de nulidad de las permutas habidas en ejecución del PGMU que afectan a este sector en

los términos precisos para que se ajusten a derecho; igualmente se condene al ayuntamiento a anular y dejar sin efecto las permutas respecto del aprovechamiento urbanístico del PMS que afectan a la gestión urbanística de este Área de Intervención por no ser ajustada su valoración a los valores del mercado inmobiliario ni a la norma urbanística que, a su vez, se remite a la catastral.

El Letrado del Ayuntamiento de Zaragoza interesó la inadmisibilidad del recurso por carecer la actora de propiedad o derecho alguno en el ámbito del Plan controvertido y en relación con la impugnación por vía indirecta de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación; su desestimación por falta de legitimación «ad causam» de la entidad recurrente y, alternativamente, desestimación plena del recurso.

El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón suplicó una sentencia desestimando el recurso.

La representación de la Junta de Compensación demandada interesó una sentencia declarando la inadmisibilidad del recurso por falta de interés legítimo de la recurrente en el resultado del proceso y de legitimación «ad causam» así como en relación con la impugnación de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación y, subsidiariamente, la desestimación del recurso en todas sus pretensiones.

La representación de la codemandada «V. E., S.L.» solicitó una sentencia declarando la inadmisibilidad del recurso ante la falta de legitimación activa de la actora o, subsidiariamente, la íntegra desestimación de sus pretensiones.

**TERCERO.**— Practicada la prueba que se estimó pertinente, se señaló para la votación y fallo de este procedimiento la fecha de treinta de enero de dos mil uno.

**CUARTO.**— Asimismo, por Acuerdo de la Presidencia de 2 de noviembre de 2000 se constituyó la Sección Tercera de refuerzo de la que forma parte la Magistrada que dicta la presente resolución. En la sustanciación de este pleito, se han observado las prescripciones legales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**— En el presente recurso jurisdiccional se impugna la resolución de 24 de abril de 1995 del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza por el que se aprobó definitivamente el Proyecto de Compensación para el ámbito de la Unidad de Ejecución del Plan Especial del Área de Intervención U-50-2.

En la demanda se indica expresamente que junto a la resolución anterior, se impugnan indirectamente el PGOU de Zaragoza en lo que afecta al Área de Intervención U-50-2, El Plan Especial del Area U-50-2 y las Bases y Estatutos de La Junta de Compensación. Las pretensiones que se formulan con las siguientes:

1.— Se declare la nulidad del Plan General Municipal de Zaragoza de 1986 en lo que afecta al A.I. U-50-2 del que trae causa el acto impugnado y ello por

que aquél no estaba vigente y es por tanto ineficaz al no haberse publicado en el BOP el contenido íntegro de sus normas.

2.- Se declare la inaplicabilidad y no vigencia del PERI del A.I.U-50-2 redactado con el apoyo normativo del PGMO de 1986 como consecuencia de la falta de vigencia de éste.

3.- Se declare la nulidad o anulabilidad del citado PGMO en le que afecta al A.I.U-50-2 por los motivos siguientes: carecer de la determinación del trazado y características de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, etc.; carecer de estudio de tráfico; carecer de la expresión del contenido íntegro de las determinaciones urbanísticas de los Planes Parciales declarados subsistentes e incorporados al PGMO; carecer de la expresión de los aprovechamientos urbanísticos de los planeamientos anteriores que dice mantener e incorporar; incluir, dentro del Área de Reforma Interior, generando, en algún caso, aprovechamiento lucrativo, suelos calificados de sistema general; determinar las intensidades de edificación de las Areas de Intervención sin tener en cuenta lo razonado en la Memoria respecto del aprovechamiento tipo uniforme e incluyendo dentro de tales Áreas, zonas que no son «F»; contener un listado de suelos del sistema de equipamiento y zonas verdes aprobado por la DGA que no se ajusta al designado en los planos, resultando, además, que para tales equipamientos no existe referencia a los ámbitos de población y de territorio servidos y estándares utilizados; estar aún hoy día pendiente de cumplimiento numerosas prescripciones de las establecidas por la DGA en el acto de aprobación definitiva del PGMO.

4.- Se declare la nulidad e ineficacia el Plan Especial combatido al haber sido dictada su aprobación definitiva por órgano incompetente ya que, al no ajustarse a lo previsto en el P.G.M.O. su aprobación debió ser otorgada por el órgano competente de la Comunidad autónoma y asimismo su anulabilidad al no haberse practicado correctamente el trámite de información pública.

5.- Declarar la anulabilidad del PERI por los siguientes motivos: no cumplir la totalidad de los fines, objetivos y limitaciones, formulados en el Plan General para la reforma interior prevista en el ámbito A.I. U-50-2; por alterar la delimitación del Área de Intervención grafiada en los Planos de Ordenación del suelo urbano; por alterar la estructura urbana y la ordenación contenida en el documento «Áreas de Intervención» y así explicitada en los Planos de Ordenación del Suelo K-13, K-14, L-13 y L-14 y que el artículo 4.5.5., 2 de las Normas Urbanísticas del PGMO exige respetar; por alterar el volumen máximo al computarlo sobre espacios públicos que van a continuar siéndolo y sobre suelos calificados de sistemas generales; al aumentar el número máximo de plantas de altura permitido por el PGMO; por delimitar un polígono de actuación sin justificación el cumplimiento de los requisitos observables y cuando las cesiones previstas no se ajustan a los límites y objetivos impuestos en el artículo 83.3 del TRLS 1976; pretender el Ayuntamiento la ejecución del PERI de acuerdo con el TPLS 1992 cuando no existen aprobadas áreas de reparto, aprovechamientos tipo, índices de ponderación de usos y tipologías característicos, ni unidades de ejecución; y el polígono delimitado no cumple los requisitos que para las unidades de ejecu-

ción exige el artículo 145 TRLS 1992; y al ir el Ayuntamiento en contra de sus propios actos, confirmados en sentencias firme, al emplazar en Sobrarbe un edificio con la topología de manzana cerrada.

6.- Declarar la nulidad o anulabilidad del acto de aprobación de las Bases de Actuación por los siguientes motivos: no estar vigente el PERI del que traen causa al no haberse publicado en el BOP la aprobación del PERI y el contenido de sus ordenanzas con anterioridad; para establecer determinaciones normativas propias del PERI para la valoración de fincas adjudicables, es decir, el índice de ponderación de valores de repercusión APRA los distintos usos y tipologías edificatorias, no determinados en el planeamiento cuando, además, el expresado en las Bases no está justificado y no se ha determinado de acuerdo con lo dispuesto en la normativa catastral ni se ajustan a los valores de mercado y, dicho índice que no respeta la legalidad establecida, tampoco se ha adoptado por unanimidad; por no establecer, para la valoración de fincas adjudicables, los índices correctores por localización y por características de los terrenos en orden a su edificación, sobre y bajo rasante, tal y como establece el ordenamiento aplicable.

7.- Declarar nulo o anulable el acto de aprobación del Proyecto de Compensación y ello por las siguientes razones: no estar vigente el PERI del que trae causa al no haberse producido la publicación de la aprobación definitiva y del contenido íntegro de sus Ordenanzas Reguladoras en el BOP; por haberse aprobado por una Junta irregularmente constituida por falta de designación del representante municipal y por estar ausente el representante del Patrimonio del Estado; por aplicar en el Proyecto de Compensación un índice de ponderación relativa de valores de repercusión de suelo respecto el uso y tipología característicos no establecido previamente en el PERI; por no ajustarse a los valores de mercado la valoración del PMS aplicando incorrectamente el RD 1020/93 y por permitir que los promotores se apropien de aprovechamiento generado por bienes del dominio público afectos, por un lado, al uso general y por otro del Patrimonio del Estado.

Asimismo la partes demandada y codemandadas invocan la falta de legitimación activa de la recurrente como causa de inadmisibilidad del recurso. Estas alegaciones procesales y buena parte de la argumentación relativa al fondo del asunto han sido ya contempladas, con carácter general, en el recurso 816/94, de la sección segunda de esta Sala, resuelto por la sentencia de 28 de julio de 1997 y, específicamente, en el recurso 801/93, de la misma sección, resuelto por la sentencia de 18 de enero de 1997, ambos planteados por la actual demandante; igualmente en sentencia de 22 de mayo de 1998 en recurso 1276/94 también de la sección segunda de esta Sala. Por esta razón, en la medida en que exista coincidencia entre el presente recurso y los precedentes, la respuesta a las cuestiones concretas ahora planteadas se hará con reproducción de los fundamentos jurídicos de aquellas sentencias. Otra de las causas de inadmisibilidad alegadas está en relación con la impugnación indirecta que se plantea en la demanda en relación con el PGOU de 1986, el PERI de referencia y las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación.

**SEGUNDO.**— La primera causa de inadmisibilidad alegada se refiere a la falta de legitimación activa de la mercantil recurrente. Su inviabilidad resulta de lo resonado en el Fundamento de Derecho Quinto de la sentencia recaída en el recurso 801/93, en los siguientes términos:

«QUINTO.— La práctica totalidad de las partes personadas invocan la falta de legitimación activa de la recurrente.

Así, en primer lugar, niegan los demandados que la recurrente tenga, frente a lo que afirma en su demanda, “interés directo como consecuencia de ostentar derechos afectados por tal Plan Parcial”, ya que la misma carece de propiedad o derecho alguno, en el concreto ámbito físico a que se circunscribe el instrumento de ordenación contra cuyo acto de aprobación con carácter definitivo dirige directamente su impugnación, y ciertamente dicho interés directo o legítimo, en la interpretación más amplia que del interés cabe hacer tras la asunción de la doctrina constitucional relativa al interés para recurrir, es inexistente en el caso enjuiciado, por lo que no cabe fundar en el mismo la intervención de la recurrente en el lado activo de la relación jurídico procesal, sin embargo, ello no determina el acogimiento de la alegada falta de legitimación de la actora, con las consecuencias a dicha declaración inherentes, ya que la anterior afirmación no es sino complementaria de la que invoca como fundamento de su legitimación activa, que no es otra que “la que corresponde a la recurrente de acuerdo con el artículo 304 del T.R.L.S. 1992 que confiere la acción pública en defensa de la debida observancia de la legislación urbanística, de los Planes y de los Proyectos”.

A pesar de la anterior invocación los codemandados insisten en la falta de legitimación de la recurrente fundada en la existencia de un abuso de Derecho en el ejercicio de la acción pública, sin embargo, este Tribunal no estima procedente acoger dicha alegación toda vez que no es posible deducir de lo actuado que como exigen las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1980 y 2 de noviembre de 1989, entre otras, para que pueda apreciarse tal abuso de derecho, la actora haya ejercitado tal acción buscando exclusivamente el daño de un tercero y no el beneficio propio o de la colectividad, no pudiendo llegarse a tal conclusión por el mero hecho de que ya en anteriores ocasiones ha procedido a la impugnación de acuerdos municipales aprobatorios de otros Planes Especiales e instrumentos urbanísticos.»

**TERCERO.**— La representación de la Junta de Compensación y del Ayuntamiento de Zaragoza, asimismo, interesan la declaración de inadmisibilidad del recurso en lo relativo a la impugnación indirecta, no ya sólo de las disposiciones urbanísticas citadas, sino también de meros actos administrativos firmes y consentidos como son el de aprobación de un Proyecto de Bases y Estatutos de la Junta de Compensación ya que, se dice, el recurso indirecto solamente cabe contra las disposiciones generales y en ningún caso frente a los actos administrativos concretos; todo ello merece las siguientes consideraciones:

A) En relación con las alegaciones formuladas por la recurrente relativas a la falta de vigencia del PGOU de 1986, y como consecuencia, a la falta de vigen-

cia y aplicabilidad del Plan Especial del Área de Intervención U-50-2, no procede declarar su inadmisibilidad, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, desde una perspectiva de fondo, de acuerdo con el Fundamento de Derecho Cuarto de la sentencia dictada en el recurso 801/93:

«CUARTO.— En cuanto a la alegada inadmisibilidad por lo que hace referencia a la pretensión de invigencia resulta preciso constatar en primer lugar que, según se desprende del examen de la demanda y más claramente del suplico de la misma, en dicho punto no se pretende por la recurrente impugnar determinados extremos del “contenido” del PGMO de Zaragoza, ni, por tanto, su inaplicación y como consecuencia de ella la del Plan aquí impugnado, sino que se sostiene es que el mismo no ha entrado en vigor con las consecuencias que de ello se derivarían para el Plan Parcial impugnado. Partiendo de lo anterior, no cabe apreciar la alejada desviación procesal ya que en el caso enjuiciado la cuestión suscitada en vía administrativa viene a ser la misma que la planteada en esta jurisdicción, esto es, la pretendida nulidad del acuerdo por el que fue aprobado con carácter definitivo el Plan Parcial del Sector 51/1, habiéndose aducido ya en vía administrativa, al interponer el recurso de reposición contra dicho Acuerdo, la invigencia del PGMO por falta de publicación de las normas urbanísticas y ordenanzas que se le especificaban, con la única variación, carente de relevancia a los efectos examinados, de que en el presente recurso completa la relación de las Ordenanzas cuyo contenido dice no haberse publicado.»

B) A su vez, en relación con las alegaciones en cuya virtud se interesa la declaración de nulidad del PGOU de 1986 y del Plan Especial, es de tener en cuenta el criterio adoptado por la sección segunda de esta Sala, en relación con a impugnación indirecta de los instrumentos de planeamiento en la sentencia dicta 816/94, en cuyo Fundamento de Derecho duodécimo se dice:

«DUODÉCIMO.— Por último, señala la Junta de Compensación codemandada que concurre la causa de inadmisibilidad parcial del recurso interpuesto en cuanto a los pronunciamientos señalados como primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo de conformidad con lo dispuesto en el art. 82.c) LJ al constituir una impugnación directa de instrumentos de planeamiento no impugnados en plazo; de la pretensión undécima, por concurrir la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 82. e) LJ; y de las pretensiones primera a sexta, décima y parte de la undécima, por aplicación de la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 82. f) por no recogerse como impugnadas en el escrito de interposición.

Para dar una respuesta a dichas alegaciones en relación con la posible desviación procesal del contenido de la demanda, resulta preciso hacer una breve consideración sobre tres temas distintos que subyacen en los motivos aducidos y que van a determinar la solución a las cuestiones tanto concretas como generales suscitadas. Estos son en síntesis, la distinción entre cuestión nueva y nuevos motivos de impugnación; la de cómo ha de concretarse la exigencia de identificación del acto por razón del cual se formula el recurso —art. 57 LJ— en el caso de que se pretenda la impugnación indirecta de una norma y, por último, cual es el ámbito de la impugnación indirecta.

Por lo que hace referencia al primer tema resulta preciso sentar las diferencias existentes entre lo que son cuestiones nuevas y lo que constituye simplemente el planteamiento de nuevos motivos de impugnación en los que fundamentar la pretensión anulatoria de las disposiciones y resoluciones recurridas, con ampliación de los formulados en vía administrativa —en el primer supuesto nos encontramos ante una causa de desviación procesal y a la postre de inadmisibilidad, y en el segundo, simplemente ante el ejercicio de un derecho legalmente reconocido a todo recurrente—.

El límite de ambos supuestos lo ha venido sentando ya desde antiguo la jurisprudencia que, ya en la sentencia de 27 de mayo de 1977 (R.2417), con cita de numerosa jurisprudencia anterior —sentencias de 20 de mayo de 1967 (R.2501), 23 de noviembre de 1968 (R.5189), 29 de abril y 28 de septiembre de 1970 (R.2460 y 3744) y 24 de marzo y 22 de mayo de 1977—, tuvo ocasión de señalar que si bien conforme al artículo 69, párrafo 1 de la Ley Jurisdiccional, las partes pueden deducir en la demanda nuevas argumentaciones jurídicas que sirvan de fundamento para ilustrar al Tribunal sobre el conocimiento de si los actos impugnados fueron o no dictados con arreglo al Ordenamiento Jurídico, la formulación de nuevas pretensiones entra a una desviación procesal incompatible con la función atribuida a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo que es meramente revisora de la actuación de la Administración». De ello se desprende que, atendido el carácter esencialmente revisor de esta Jurisdicción, existirá desviación procesal generadora de inadmisibilidad del recurso cuando «sean impugnados en el escrito de demanda actos o disposiciones que no lo fueron en el escrito de interposición del recurso contencioso administrativo» — entre otras, —sentencia de 20 de diciembre de 1988 (R.10163)—, cuando se formulen nuevas pretensiones o cuando se reformen, alteren o adicione al recurso jurisdiccional peticiones que no se discutieron en vía administrativa y ni siquiera se formularon ante ella sentencia de 30 de enero de 1980 (R.213) y 31 de octubre de 1983 (R.5278)—, salvo que «entre lo pretendido en vía administrativa y jurisdiccional no exista una sensible variación» de forma que nos encontremos realmente no ante una cuestión nueva sino una pretensión idéntica si nos atenemos a la narración fáctica y a la causa de pedir» — sentencia de 29 de junio de 1983 (R.3675)—, siendo, sin embargo, admisible, al estar garantizado por la propia dicción literal del artículo 69.1 de la Ley Jurisdiccional, formular nuevos motivos, argumentos o fundamentos, aún con variación sobre los utilizados con anterioridad —entre otras sentencias de 30 de marzo de 1975 (R.2020), 25 de enero de 1980 (R.195), 29 de octubre de 1980 (R.3596)—.

A la vista de lo expuesto ha de concluirse afirmando que, en principio y sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, el hecho de que la parte recurrente amplíe los motivos de impugnación de los acuerdos recurridos y funda la disconformidad de los mismos en el hecho de que el plan que le sirve de cobertura no es conforme a derecho no determina la concurrencia de un supuesto de desviación procesal, sino que supone legítimo ejercicio del derecho conferido en el artículo 69 de la Ley Jurisdiccional.

El segundo tema antes referido es el de determinar, como se concreta la exigencia contenida en el artículo 57 de la Ley Jurisdiccional de que en el escrito de interposición se cite el acto por razón del cual se formula, en el supuesto de que se haya fundado en vía administrativa o se pretenda fundar ex novo en la jurisdiccional la disconformidad a derecho del acuerdo recurrido en la no conformidad a derecho de la disposición normativa que se sirve de cobertura.

En primer lugar resulta preciso recordar que la identificación en el escrito de interposición del recurso el acto o disposición recurrida no es un requisito carente de contenido material, al contrario tiene un valor fundamental en cuanto que delimita el objeto material de impugnación de forma que condiciona el contenido de todo el proceso hasta el punto de que no cabrá pretender la anulación de acto o disposición diversa a la identificada en el referido escrito.

Sin embargo, debe negarse que en el supuesto de impugnación indirecta de un reglamento sea precisa la cita en el suplico del escrito de interposición del recurso de la norma que se reputa ilegal y ello, en primer lugar, porque lo que exige el artículo 57 es que se identifique el acto —o disposición— por razón del cual se formule y es evidente que el mismo se formule por razón del acto de aplicación que posibilita la impugnación indirecta, y, en segundo lugar, porque la conclusión de que dicha cita no se pretendía por nuestra LJ lo aclara la propia exposición de motivos de la ley —fuente de interpretación auténtica de la misma— en a que se señala expresamente que no os «exigible, al interponer y formalizar el recurso contra el acto individual, declarar formalmente recurridas las normas que aplique», saliendo al paso expresamente de la doctrina jurisprudencial —sentada sobre la base de la ley de lo contencioso-administrativo de 8 de febrero de 1952— que exigía que se impugnase no sólo la resolución recaída en el caso particular, sino también la general de la que traiga causa.

Por ello, el hecho de que en el escrito de interposición no se haya citado la normativa que da cobertura a los acuerdos impugnados no impide su impugnación indirecta, ni constituye por dicho solo motivo un supuesto de desviación procesal o incongruencia.

Entrando en el tercer tema suscitado, esto es, cuál sea el ámbito de la impugnación indirecta resulta preciso comenzar recordando que la posibilidad de impugnar directamente un reglamento —que persigue la salvaguarda del principio de jerarquía de las fuentes— no empecé 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 —en otro caso la inadmisión en nuestro derecho de aquella impugnación indirecta hubiera supuesto no como pretendía 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 que permita

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—.

Sucede, pues, con el supuesto de la impugnación indirecta algo parecido a lo que constituye el fundamento de 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 formula, 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—.

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 otros instrumentos de planeamiento, como se desprende del propio contenido literal del súplico de demanda en el que se solicite con carácter previo e independiente de los motivos de impugnación de los acuerdos concretamente recurridos que «se declare nulo o anulable» tanto el PGOU de 1986, como el Plan Especial del Área de Intervención U-50-2, pretensiones propias de una impugnación directa. Debe añadirse que la inadmisibilidad de la mencionadas pretensiones, contenidas en el apartado primero, letras c), d) e) y f) debe comprender también la inadmisibilidad de la impugnación del Proyecto de Bases y Estatutos de la Junta de Compensación del Sector de referencia, por carecer de la naturaleza de instrumentos de planeamiento y no haber sido identificados como objeto del recurso un el escrito de interposición.

**CUARTO.**— En el fundamento jurídico tercero de la demanda se expresan cuáles sean las «ilegalidades y vicios del Proyecto de Compensación como consecuencia de los vicios del PGM, del PERI y de las Bases» y son las siguientes:

1.- Inadmisibilidad de que en el Proyecto de Compensación se incluyan determinaciones relativas a la modificación del trazado y características de la red de saneamiento establecida en el PERI. Frente a esta afirmación el Ayuntamiento de Zaragoza alega que dicho Proyecto se limita a aplicar las soluciones técnicas de trazados establecidas en el Proyecto de Urbanización. Ello está así admitido en el artículo 167.2 del RD. 3282/78, de 25 de agosto que aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística. Efectivamente, se prevé que las Bases de Actuación, antecedentes del Proyecto de Compensación, podrán contener las determinaciones complementarias que se consideren adecuadas para lo correcta ejecución del sistema y de las obras de urbanización incluso señalando las características técnicas mínimas que deben recogerse en los proyectos de urbanización que se redacten. En cualquier caso el hecho de que el Ayuntamiento de Zaragoza de quien emanó la aprobación del PGOU de 1986 y del PERI de continua referencia aprobara el citado Proyecto vendría a suponer el visto bueno a las citadas determinaciones en materia de urbanización de la zona afectada por lo que en esto extremo debe ser desestimada la pretensión formulada por la recurrente.

2.- Efectos de la falta de publicación del acuerdo de aprobación de las normas urbanísticas del PERI en el momento de la aprobación definitiva del Proyecto de Compensación. Este instrumento se aprobó en el Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 24 de abril de 1995 (BOP de 18 de julio de 1995) mientras que el Plan Especial fue aprobado definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento el 23 de diciembre de 1993 y su publicación oficial se pospuso hasta que la Junta de Compensación demandada, como responsable de la ejecución de las obras de urbanización, prestase aval de 6% ante el Ayuntamiento sin que la parte actora haya justificado siquiera la fecha de publicación de dichas Ordenanzas y, en su caso, la discordancia entre aquélla y la de la aprobación del Proyecto de Compensación.

Las partes codemandadas, no obstante lo anterior, señalan que, aún en el supuesto de que el Proyecto de Compensación se hubiera aprobado con anterioridad a la publicación de las Ordenanzas del PERI, ello nunca supondría la nulidad de aquél sino, en todo caso, la suspensión de sus efectos hasta que la aprobación de dicho instrumento de planeamiento fuera publicado en la forma legalmente establecida...

3.- Valoración del 15% del aprovechamiento (PMS) no apropiable por los particulares señalando que la determinación del valor unitario por m<sup>2</sup> de suelo de cada parcela resultante o adjudicable en los instrumentos de equidistribución debe de realizarse por aplicación, a su provechamiento urbanístico, del valor básico de repercusión de suelo en el polígono corregido en función de la situación concreta dentro del mismo y de las características de los terrenos en orden a su edificación (artículos 53 y 166 del TRLS 1992). Se añade que dicho valor básico de repercusión de suelo en el polígono debe ser fijado por la Administración Tributaria según uso y tipología característicos resultantes de la ordenación urbanística. En definitiva, se atribuye como defecto del proyecto de Compensación objeto del recurso el que ha sido consecuencia de la ejecución del Plan

Especial del Área U-50-2, sin que por el Ayuntamiento se haya dado cumplimiento a las previsiones contenidas en la Ley 8/1990, de 25 de julio, y en el Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, en relación con la delimitación de áreas de reparto y fijación de aprovechamiento tipo así como sus índices de situación.

La pretendida inobservancia de las citadas normas por la corporación ha devenido inoperante como motivo del recurso desde el momento en que la sentencia 61/97, de 20 de marzo, dictada por el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad, entre otros muchos, de los artículos 27, 29 y 94 a 99, ambos inclusive, del RDL 1/92, de 26 de junio en que se regulaban el aprovechamiento patrimonializable, la concreción del aprovechamiento urbanístico y, en relación con ella, la determinación de las áreas de reparto y aprovechamiento tipo. Asimismo han quedado derogados otros preceptos de dicho texto legal en los que la entidad actora fundaba alguna de las pretensiones, así, artículos 117 y 145. Es claro que la desaparición de estos preceptos del ordenamiento jurídico hace irrelevante cualquier valoración de una actividad administrativa que pudiera estar caracterizada por la no aplicación de tales normas, como se consigna en la demanda.

4.- Autoadjudicación a los propietarios privados del A.I.U-50-2 de aprovechamiento lucrativo que, en un caso corresponde al dominio público y en otro al Patrimonio del Estado afectado a la Agencia Estatal Tributaria cuyo acceso no resulta ordenado ni configurado. Los antiguos terrenos de la Estación, se dice, pasaron por usucapión al dominio público y uso general, sin embargo, lo cierto es que aquéllos que fueron propiedad de Sociedad «R.» fueron adquiridos por «L., S.A.» en escritura otorgada el 21 de julio de 1988 ante el Notario de Madrid, Sr. G. A. lo que supone su naturaleza de bien de propiedad particular. Asimismo, en relación con los terrenos propiedad del Patrimonio del Estado y donde se ubica la Administración de Hacienda de Arrabal-Puente de Santiago se acredita que los mismos no fueron computados a efectos de aprovechamiento lucrativo y ello en aplicación de lo dispuesto en el artículo 4.1.2 de la Memoria del Plan Especial y del artículo 4.5.5. de las Normas del Plan General, tratándose de 1028 m<sup>2</sup>, efectivamente, propiedad del Estado.

**QUINTO.**- Todo lo anterior comporta la desestimación del recurso sin que se aprecien motivos para una expresa imposición de costas.

En atención lo expuesto esta Sección pronuncia el siguiente

## FALLO

**PRIMERO.**- Se desestiman las causas de inadmisibilidad formuladas por la parte demandada y codemandadas respecto de la falta de legitimación de la entidad actora.

**SEGUNDO.**- Se declara la inadmisibilidad del recurso en cuanto se refiere a la impugnación del Plan General Municipal de Zaragoza de 1986, del Plan Espe-

cial para la Reforma Interior prevista en el ámbito A.I. U-50-2 y de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación.

**TERCERO.**– Se desestima el recurso en todo lo demás.

**CUARTO.**– No procede hacer especial imposición de costas.

Así, por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, pronunciamos, mandamos y firmamos.