

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso de apelación nº 31/2011. Sentencia nº 265 (23/05/2014)**

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

JUNTA DE COMPENSACIÓN. BASES Y ESTATUTOS. SUZ 38-4. ARCOSUR.  
Nulidad sentencia firme Plan Parcial Sector SUZ 38-4. Supone la nulidad de las Bases y Estatutos. Aprobación inicial Modificación Aislada Plan General posterior no suficiencia para conservación bases y estatutos.

**Fallo:** Estimación. Desfavorable al Ayuntamiento.

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Juan Carlos Zapata Hajar

**MAGISTRADOS**

D. Jesús María Arias Juana (*Ponente*)

D<sup>a</sup> Isabel Zarzuela Ballester

D. Juan José Carbonero Redondo

En Zaragoza, a veintitrés de mayo de dos mil catorce.

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 de apelación número 31 de 2011, interpuesto por D<sup>ña</sup>. A., representada por la Procuradora de los Tribunales D<sup>ña</sup>. R. y defendida por el Letrado D. D., contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Zaragoza de fecha 9 de noviembre de 2010, dictada en el recurso contencioso-administrativo seguido en dicho Juzgado con el número 438 de 2009; siendo parte recurrida, el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora D<sup>ña</sup>. S. y defendido por el Letrado D. F. la JUNTA DE COMPENSACIÓN DEL SECTOR 38/4 DEL PGOU DE ZARAGOZA -por sucesión procesal de la Comisión Gestora del Área SUZ 38/4 del PGOU de Zaragoza- representada por el Procurador de los Tribunales D. I. y, asistida por el Letrado D. F., y D. F.A, D<sup>ña</sup>. M., D. J., D. J.A, D<sup>ña</sup>. A., D. F.B, D. J. D<sup>ña</sup>. M.R., quienes no han comparecido en esta apelación.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el recurso contencioso-administrativo antes referido, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Zaragoza dictó sentencia de fecha 9 de noviembre de 2010, desestimatoria del recurso, sin hacer expresa imposición de costas.

**SEGUNDO.-** Contra la anterior sentencia, por la parte actora se interpuso recurso de apelación solicitando de esta Sala su revocación y la estimación del recurso promovido; siendo admitido dicho recurso y dándose traslado a la representación de la Administración demandada y a las de los codemandados para que pudieran formalizar su oposición al mismo, lo que así hicieron aquella y la representación de la entonces Comisión Gestora del Área SUZ 38/4 del PGOU de Zaragoza. Elevadas las actuaciones a la Sala, por providencia de 31 de enero de 2014, se acordó unir testimonio de la sentencia de esta Sección de 4 de noviembre de 2013, dictada en el recurso 25/2009, y oír a las partes sobre la posible nulidad de la actuación recurrida con base en la nulidad del Plan Parcial acordada en aquella, con el resultado que obra en autos; y tras acordarse por auto del pasado 7 de abril la sustitución procesal de la Comisión Gestora por la Junta de Compensación del Sector 38/4 del PGOU de Zaragoza, como parte apelada, se celebró la votación y fallo el día señalado, 22 de mayo de 2014.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** La sentencia apelada, con desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la recurrente, vino a confirmar la resolución administrativa recurrida, el Acuerdo del Gobierno de Zaragoza de 23 de

julio de 2009, por el que se aprobó con carácter definitivo el Proyecto de Estatuto y Bases de Actuación de la Junta de Compensación del Sector 38/4 del PGOU de Zaragoza; y ello tras analizar amplia y pormenorizadamente, y rechazar, las cuestiones suscitadas por la recurrente, referidas a la pretendida clasificación de los terrenos de su propiedad, incluidos en el ámbito de dicho Sector, como suelo urbano y patrimonialización de su edificación, con las consecuencias que de ello habrían de derivar en las bases, a la, a su Juicio, indebida inclusión en los Estatutos de garantías suplementarias exigibles a los miembros de la Junta de Compensación y a la nulidad de las Bases y Estatutos que se sustentaba en la infracción del principio de jerarquía normativa al haberse tramitado y aprobado sin que previamente se hubiera publicado el acuerdo de aprobación definitiva del Plan Parcial del Sector 38/4 -planteándose, además, en la fundamentación jurídica de la demanda, la ilegalidad del dicho Plan Parcial y la falta de cobertura urbanística que impedía la aprobación definitiva del Proyecto de Bases de Actuación y Estatutos-.

**SEGUNDO.-** En el examen del presente apelación se ha de partir de que la misma recurrente interpuso con anterioridad recurso contencioso-administrativo, por un lado, contra los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, por los que se aprobó el convenio urbanístico para el desarrollo de los suelos urbanizables no delimitados del Sector en cuestión -que se siguió en el Juzgado de lo contencioso administrativo número 5 de esta ciudad con el número 492/2009, en el que recayó sentencia desestimatoria de 2 de diciembre de 2009, la cual fue recurrida en apelación y confirmada por la de esta Sala de 8 de febrero de 2013; y, por otro, contra el acuerdo del Pleno de 4 de noviembre de 2008, y el que lo confirmó en reposición, que aprobó con carácter definitivo el Plan Parcial de Suelo Urbanizable no delimitado SUZ 38/4 -que se siguió ante esta misma Sala y Sección, y en el que se dictó la sentencia de 4 de noviembre de 2013, que declaró la nulidad del Plan Parcial de Suelo Urbanizable no delimitado SUZ 3 8/4-. Debiendo significarse que en ambos recursos ya se pretendió por la actora que se reconociera la condición de suelo urbano de su terreno y la patrimonialización de su edificación, lo que fue expresamente rechazado.

Precisamente por la relevancia que esta última sentencia podía tener en la resolución del presente recurso, se acordó incorporar a estas actuaciones testimonio de la misma por providencia del pasado 31 de enero, en la que, como se ha dicho, se acordó, además, dar traslado de la misma a las partes para que alegasen sobre la posible nulidad de la actuación objeto de este recurso con base en la nulidad el Plan Parcial acordada en aquella. Lo que determina, de entrada, la carencia de todo fundamento de las objeciones opuestas en este trámite por la representación municipal, y por las que afirma que no se ha suscitado la ejecución de la referida sentencia instando la nulidad total del Plan Parcial -lo que resulta improcedente cuando tal nulidad fue acordada por la Sala, sin que sea preciso un nuevo acuerdo municipal que así lo declare-, y se alude, igualmente, a la imposibilidad de declarar la nulidad de las Bases y Estatutos con fundamento en la nulidad del Plan Parcial por vedarlo los principios de contradicción y congruencia -cuando, precisamente, tal posibilidad se ha sometido por la Sala a la consideración de las partes; aparte de que no cabe desconocer que, como ha quedado expuesto, ya la recurrente en su demanda vino a plantear, entre los motivos impugnatorios de la actuación recurrida, la ilegalidad del Plan Parcial y la falta de cobertura urbanística que impedía la aprobación definitiva del Proyecto de Bases de Actuación y Estatutos-.

Pues bien, como sostiene la recurrente en el trámite de alegaciones concedido al efecto, y en contra de lo que mantienen la Administración y Junta de Compensación apeladas en el mismo trámite, la nulidad del Plan Parcial acordada en la reiterada sentencia determina la anulación de la actuación aquí recurrida al haber quedado sin la cobertura que tal Plan le proporcionaba; y es que al declararse la nulidad del Plan, para cuyo desarrollo se aprobaron las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación, éstas han devenido carentes de amparo normativo. Así resulta de reiterada doctrina jurisprudencial que viene a ser recogida en la sentencia del Tribunal Supremo, que ya invocó la recurrente en su demanda, de 21 de marzo de 2002, que declara que "... los derechos que de la obra urbanizadora se generan, y cuya distribución, entre otros extremos, regulan las Bases y Estatutos de la Junta de

Compensación, dependen de las determinaciones urbanísticas que el Plan Parcial establezca. Las obras urbanizadoras que han de llevarse a cabo, la edificabilidad de los terrenos y los usos asignados son determinaciones que corresponden al Plan Parcial. Su ausencia implica que en extremos muy importantes las Bases y Estatutos carezcan de la apoyadura indispensable, y cuya omisión imposibilita que puedan fijarse de modo correcto las determinaciones exigidas en los artículos 166 y 167 del Reglamento de Gestión”. Concluyendo el Alto Tribunal que "ello ha motivado que por esta Sala se considere que la existencia de un Planeamiento previo, o, al menos simultáneo, es requisito ontológico imprescindible de la legalidad de los Estatutos, Bases de Actuación y Juntas de Compensación". Igualmente, la sentencia de 14 de julio de 2004 -que cita la misma parte en sus alegaciones-, recogiendo lo razonado en la que allí se recurría -que había declarado nulos los Estatutos y Bases de Actuación de una Junta de Compensación con base en la nulidad del planeamiento en cuyo desarrollo se habían aprobado-, afirma que “si es nula la expresada Modificación puntual y nulo igualmente es el Plan Parcial, también lo serán los actos de desarrollo, en este caso los Estatutos y las Bases de Actuación de la Junta de Compensación de Sector S-1, dado que los mismos no tienen, o al menos no se ha acreditado, amparo o cobertura en otro Plan superior”. Pudiendo igualmente citarse las más recientes de 24 de enero de 2006 y 22 de julio de 2009.

Sin que a tal conclusión puedan obstar las alegaciones de las apeladas, respecto de las que cabe añadir las siguientes consideraciones:

Primero, que siendo cierto que se ha aprobado con carácter inicial la modificación del Plan General de Zaragoza en el que prevé la adaptación del mismo en los tres extremos del Plan Parcial que se consideraron en nuestra sentencia que contravenían aquel, no lo es menos que no consta que el mismo se haya llegado a aprobar definitivamente, y, menos, que se haya tramitado o se esté tramitando un nuevo Plan Parcial.

Segundo, que si bien el principal motivo que determinó la anulación del Plan Parcial en la sentencia de 4 de noviembre de 2013 -recogiendo la de fecha 31 de octubre de 2012, dictada en el recurso 645/2008, que ya había declarado su nulidad- no fue aducido por la recurrente en la demanda del presente recurso, sí se hizo referencia en la misma, al sostener la nulidad del Plan -que, por tanto, venía nuevamente a impugnar, en este caso, indirectamente-, a la inconcreción de los terrenos de sistemas generales adscritos al Sector, que fue uno de los tres extremos aludidos.

Tercero, que la sentencia del Tribunal que invoca la representación de la Junta de Compensación, de fecha 19 de junio de 2013, no resulta en modo alguno aplicable al supuesto enjuiciado, dado que el acuerdo aprobatorio de las Bases y Estatutos no alcanzó la condición de acto firme, pues es precisamente el objeto de impugnación en el presente proceso. A lo que ha de añadirse lo declarado por el Alto Tribunal en la ya citada sentencia de 22 de julio de 2009, en la que, tras poner de manifiesto que en el caso allí examinado el Plan Parcial había sido anulado por una primera sentencia de instancia, en un momento en que ya habían sido aprobados las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación, así como el Proyecto de Compensación, por lo que tales actos habían devenido firmes al no ser impugnados, se razona que “no resulta posible afirmar que los citados actos iban a permanecer iguales tras la posterior aprobación del Plan Parcial, cuando en dicho momento este Plan Parcial todavía no era firme. Esto es, sin la firmeza del Plan Parcial, y sin constancia definitiva de su contenido, no resultaba posible, en dicho momento, declarar la conservación de actos anteriores considerando que iban a servir para desarrollar el Plan Parcial posterior, cuyo contenido aún no era firme. Y es que el principio de seguridad jurídica, que se dice infringido, debe quedar modulado en el marco de la legalidad ordinaria”. En nuestro caso ni siquiera, como se ha dicho, se ha aprobado un nuevo Plan Parcial, por lo que más razón se ha de afirmar que las Bases y Estatutos que ahora se anulan van a servir para su desarrollo.

Debiendo, por último, apuntarse, frente a la que califica la representación de la Junta de Compensación anómala demora en la resolución del presente recurso, que al estar tramitándose ante esta misma Sala el recurso por el que la aquí recurrente impugnó directamente el Plan Parcial, cuando se interpuso el presente recurso de apelación, lo procedente era resolver primero aquel, dada la eventual incidencia

-como así ha sido- de su resultado en el presente, y en el que, en todo caso, se tendría que haber entrado a examinarse la ilegalidad de Plan Parcial que se planteaba en la demanda.

Todo lo cual determina la estimación del presente recurso de apelación y revocación de la sentencia recurrida, y que, en su lugar, debemos acordar, con estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la recurrente, la anulación del Acuerdo impugnado, por el que se aprobó con carácter definitivo el Proyecto de Estatuto y Bases de Actuación de la Junta de Compensación del Sector 38/4 del PGOU de Zaragoza.

**TERCERO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional, no procede hacer expresa imposición de costas.

### **FALLO**

**PRIMERO.-** Estimamos el recurso de apelación interpuesto por DÑA. A. contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Zaragoza de fecha 9 de noviembre de 2010, dictada en el recurso contencioso-administrativo seguido en dicho Juzgado con el número 438 de 2009, la cual revocamos, y, en su lugar, acordamos, con estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la recurrente, la anulación del Acuerdo impugnado, por el que se aprobó con carácter definitivo el Proyecto de Estatuto y Bases de Actuación de la Junta de Compensación del Sector 38/4 del PGOU de Zaragoza.

**SEGUNDO.-** No hacemos expresa imposición de costas.

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