
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 650/1999. Sentencia de 8-04-2003

TEMA: PLANEAMIENTO

ESTUDIO DE DETALLE. DENEGACIÓN DE LA APROBACIÓN INICIAL.

Solares de urbanización.

Ordenación urbanística para edificios de viviendas unifamiliares en hilera.

Incremento de la edificabilidad y ampliación de superficie de suelo urbano residencial, en detrimento del suelo calificado por el Plan General como sistema general de parques de la ribera del río Huerva. Zonificación A3.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Ricardo Cubero Romeo

MAGISTRADOS

D. Jesús María Arias Juana (*ponente*)

D^a Isabel Zarzuela Ballester

D^a Nerea Juste Díez de Pinos

En Zaragoza, a ocho de abril de dos mil tres.

En nombre de S.M. el Rey.

Visto, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sección 1^a), el recurso contencioso-administrativo número 650 de 1999, seguido entre partes; como demandante M. P.V.F., representada por la Procuradora de los Tribunales D^a E.G.N. y asistida por el Letrado D. J.A.S.C.; y como demandado el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por el Procurador de los Tribunales D. F.P.A. y asistido por el Letrado D. J.M.M. Es objeto de impugnación la resolución del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 27 de noviembre de 1998 por la que se acordó denegar la aprobación inicial del Estudio de Detalle para los solares ... y ... de la Urbanización Fuentes Claras presentado por la recurrente.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.— La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 17 de septiembre de 1999, interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución citada en el encabezamiento de esta sentencia.

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 concluía con el suplico de que se dictara sentencia por la que, con

estimación del recurso se proceda a la anulación del acto impugnado a fin de poder continuar con la tramitación del Estudio de Detalle presentado.

TERCERO.— La Administración demandada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, que se dictara sentencia por la que se desestimase el recurso interpuesto.

CUARTO.— Recibido el juicio a prueba y practicada la propuesta por las partes con el resultado que es de ver en autos, y tras el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado, 27 de marzo de 2003.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.— Se impugna en el presente proceso la resolución del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 27 de noviembre de 1998, por la que se acordó denegar la aprobación inicial del Estudio de Detalle para los solares ... y ... de la Urbanización Fuentes Claras presentado por la recurrente, con el objetivo de poder edificar un conjunto de viviendas unifamiliares en hilera —únicamente tenía construida una vivienda—; denegación que vino motivada en que, en el referido proyecto, se engrandecía la superficie del suelo urbano residencial (y con ello, la edificabilidad), en detrimento del suelo calificado por el Plan General como Sistema General de Parques, pues aun suponiendo —se decía— que el cauce del río Huerva se hubiera desplazado según se pretende en fecha reciente (lo que no se había acreditado), ello habría implicado el desplazamiento de la división entre las dos franjas que componen el espacio libre que lo flanquea, creciendo una a costa de la otra; espacio libre del sistema general de parques que constituye el equipamiento codificado como 59-4, correspondiente al parque de las riberas del Huerva. Concluyendo la referida resolución que la aprobación definitiva del Plan General de 1986 supuso la implantación de un régimen definido y no provisional, de manera que la delimitación entre la zona A-3 y el suelo Sistema General de Espacios Libres que se grafía en los planos 1-17 de ordenación y 32 de clasificación y ordenación quedó establecida con rigor y precisión, y con carácter vinculante y no indicativo (y aún en la situación anterior —se aclara—, la provisionalidad hubiera debido concretarse en un régimen definitivo, diferente o no, mediante un plan especial de protección del cauce del Huerva, y no mediante un estudio de detalle).

SEGUNDO.— Frente a dicha fundamentación, sostiene en esencia la recurrente, en su pretensión anulatoria de la resolución recurrida —además de aludir a la celeridad en la tramitación del expediente, sin llegar a practicarse ninguna actuación dirigida a la constatación de la realidad física frente a la reflejada en la cartografía municipal—, que las líneas delimitadoras en el PGOU de 1986 del Sistema General en el que quedaba comprendido el cauce del río Huerva y las zonas de protección eran meramente indicativas y pendientes de fijación definitiva, convirtiéndolas el acuerdo impugnado en líneas inalterables, contradi-

ciendo acuerdos anteriores e infringiendo el principio de igualdad, además de ocasionarle indefensión al exigir un Plan Especial.

TERCERO.— Lo primero que ha de ponerse de manifiesto es que, conforme reiterada doctrina jurisprudencial, la denegación de la aprobación inicial de un Estudio de Detalle sólo está justificada cuando las deficiencias o defectos observados sean insubsanables «ad initio», o no puedan subsanarse durante la tramitación subsiguiente a la aprobación inicial; en tal sentido se pronuncia la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1993. Declarando, más recientemente, en su sentencia de 25 de septiembre de 1997, que «si bien es cierto que los particulares tienen derecho a la tramitación de los Planes que se deban a su iniciativa y que, en consecuencia, la Administración no debe cercenar «a limine» esa tramitación, también lo es que ese derecho quiebra en los casos en que el Plan Parcial proyectado viole de forma clara, palmaria y manifiesta el Plan General, pues en tal caso razones de economía y de lógica imponen el inicial rechazo del proyecto».

La cuestión ha de centrarse, pues, en el presente recurso, en si el Estudio de Detalle cuya, tramitación pretende la recurrente infringe o no claramente el Plan General de 1896 —vigente al solicitarse su aprobación y al adoptarse la resolución impugnada—; y en concreto si, como sostiene el Ayuntamiento, no se respeta la delimitación fijada en el mismo, en lo que respecta a las parcelas aquí en cuestión, entre el Suelo Urbano Residencial y el Sistema General de Parques, asignándoles una superficie notablemente superior de tal clase de suelo urbano, en detrimento de la correspondiente a Sistema General.

Pues bien, al respecto es especialmente significativa la prueba pericial practicada en el recurso a instancia de la recurrente, con todas las garantías procesales, que viene a avalar la postura de la Administración, y por tanto, que el Estudio de Detalle infringe claramente el citado Plan General. En efecto, como acertadamente se pone de manifiesto en dicho informe, conforme al artículo 1.1.7 de las Normas Urbanísticas del Plan General —relativo a la interpretación de los documentos de éste—, en la interpretación de representaciones gráficas, prevalecerán en lo concerniente a la precisión de límites entre las clases de suelo, de las calificaciones de carácter dotacional, identificación de éstas y alineaciones, los Planos de «Ordenación del Suelo Urbano» y «Ordenación del Centro Histórico»; resultando del plano 32 de Clasificación del Suelo Urbano, plano 32 de Calificación del Suelo y Estructura Urbana y plano J-17 de Ordenación del Suelo Urbano que la línea que la parte actora denomina como «supuesta línea de protección del cauce de Río Huerva», en realidad separa un ámbito grafiado como suelo urbano de una zona grafiada como Sistema General Espacios Libres; y tal delimitación no tiene una estricta relación con el cauce, dado que en la documentación gráfica aparece que aguas abajo de la zona en cuestión la anchura de la banda tramada como Sistema General aumenta y en otros disminuye sensiblemente, en la margen derecha la anchura es mucho mayor, duplicando o triplicando la existente en la izquierda.

De lo que ha de concluirse que los posibles movimientos del río Huerva —si es que se han producido en los últimos años, lo que la perito no ha podido constatar con los datos de que disponía— en nada habrían afectado a la delimitación contenida en el Plan General, al no ser —se insiste— línea de protección de su cauce sino de delimitación del Suelo Urbano y Sistema General de Espacios Libres. Ha podido variar, pues, el cauce de río con respecto al que aparece reflejado en la documentación gráfica del Plan General, mas tal variación no ha determinado una alteración de la clasificación del suelo.

A lo que ha de añadirse que, como se puso de manifiesto en el informe emitido por el Servicio Planeamiento Privado de 8 de septiembre de 1998, en los terrenos correspondientes a las parcelas 39 y 40 de la Urbanización F.C., se calificó como A-3, grado 2º, una superficie de suelo de aproximadamente 1.800 m², sin que el resto de la propiedad, calificada como sistema general de espacios libres, generase edificabilidad, ni pudiera considerarse a efectos de ocupación o de fijación de viviendas, mientras que en el proyecto de Estudio de Detalle presentado se consideraba una superficie neta de parcela de 5.222 m² triplicando casi la superficie calificada por el Plan General como urbana residencial, con la consiguiente proporcional sobrevaloración de la edificabilidad, del número máximo de viviendas y de la ocupación. Quedando perfectamente delimitada la superficie neta de las parcelas en el acta de replanteo de alineaciones levantada en mayo de 1999 a instancias de la recurrente, y suscrita por el Arquitecto Jefe del Servicio de Información Geográfica, fijándose en un total de 1.905,56 m².

Ciertamente, como se alega por la recurrente, en repuesta a las alegaciones formuladas por ella en período de información pública de la Adaptación-Revisión del Plan General en cuestión, en el que venía a solicitarse la modificación del límite de zona verde fijado, se informó —según certificación del Secretario del Ayuntamiento de 16 de diciembre de 1995— que la franja de protección del río Huerva señalada en la documentación gráfica del Plan era indicativa, a expensas del Plan Especial de Protección del río Huerva a desarrollar, momento en que se estudiaría detalladamente la delimitación de la citada franja, en relación tanto con las licencias concedidas como con las necesidades de saneamiento del río y el tratamiento de su porción de cauce público. Ahora bien, ello en modo alguno puede llevar al acogimiento de la pretensión de la actora, cuando es lo cierto que el proyecto de Estudio de Detalle, excediéndose de lo que constituye su función subordinada y complementaria de los Planes Generales o Parciales, no se limita a una adaptación o pequeña rectificación de la delimitación contenida en el Plan aprobado del suelo clasificado como Urbano del Sistema General, sino que claramente modifica o altera la determinación que en cuanto a clasificación de suelo se contiene en el mismo, en lo que respecta a las parcelas de la recurrente, al aumentar sensiblemente la superficie en él clasificada como suelo urbano, con la consiguiente disminución de la prevista como sistema general; lo que no puede encontrar justificación en la expresión referida del carácter indicativo de la franja de protección señalada en la documentación gráfica del Plan, cuando al aprobarse quedó per-

fectamente definida la delimitación ya referida; debiendo interpretarse tal alusión a que, dado que había de efectuarse un detenido estudio de la delimitación con ocasión del Plan Especial de Protección del río Huerva a desarrollar, ese sería el momento adecuado para el replanteamiento de la delimitación que entonces se pretendía. En todo caso, y aun cuando se aceptara, como sostiene la recurrente, el carácter meramente indicativo de la delimitación contenida en la documentación gráfica del Plan, la fijación definitiva habría de efectuarse necesariamente a través de un Plan Especial, como le fue contestado en respuesta a las alegaciones en su día efectuadas, sin que quepa ahora acoger la indefensión que alega cuando ningún reparo consta que pusiera a tal contestación, y por tanto a que la fijación definitiva se hiciera a través de dicho instrumento de planeamiento, y cuando, pese a lo que alega, el Estudio de Detalle contrariaba manifiestamente el Planeamiento entonces vigente.

Debiendo, por último, recordarse, frente a la alegada vulneración del principio de igualdad —por haberse permitido la construcción de edificaciones en los solares colindantes a los de la actora afectando al Sistema General de Espacios Libres, uno de ellos previa aprobación de un Estudio de Detalle—, la reiterada doctrina jurisprudencial conforme a la cual tal principio únicamente cabe invocar ante la identidad de situaciones jurídicas conformes al ordenamiento jurídico, pero nunca fuera de la legalidad. En tal sentido, se pronuncia el Tribunal Supremo en sus sentencias, entre otras muchas, de 16 de febrero y 7 de diciembre de 1999, en las que declara que «ante todo y sobre todo, la equiparación en la igualdad ha de serlo siempre dentro de la legalidad y ante situaciones idénticas que sean conformes al ordenamiento jurídico pero nunca fuera de la legalidad, puesto que los precedentes no pueden legitimar en modo alguno la reiteración de nuevas infracciones». Y si bien, como se alega, la doctrina jurisprudencial en las sentencias que invoca —de 4 de abril y 2 de octubre de 1991— el precedente alcanza fuerza vinculante, por exigencias del principio de igualdad, en los casos en los que la legalidad presenta lagunas, oscuridades e imprecisiones, ello no sucede en el caso enjuiciado.

CUARTO.— Concretamente con lo expuesto procede, con desestimación del recurso, la confirmación del Acuerdo impugnado, y sin que, por otro lado, se aprecien motivos para un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

FALLO

PRIMERO.— Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 650 del año 1999, interpuesto por M.P.V.F., contra la resolución referida en el encabezamiento de la presente sentencia.

SEGUNDO.— No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

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