
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 1372/2002. Sentencia de 15-05-2007

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

JUNTA DE COMPENSACIÓN. ACUERDOS ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA. IMPUGNACIÓN INDIRECTA.

Plan General de 1986. Improcedencia.

Impugnación indirecta del Proyecto de Bases y Estatutos.

Válida constitución de la Junta de Compensación.

Impugnación del planeamiento de desarrollo y gestión. Improcedencia.

Convocatoria Junta General. No aplicación normas de derecho privado.

No genera indefensión.

Cesiones de aprovechamiento al Ayuntamiento. No generan IVA.

Legalidad de la petición de inicio de expropiación por los incumplimientos del pago de derramas.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Ricardo Cubero Romeo

MAGISTRADOS

D. Jesús María Arias Juana

D^a. Isabel Zarzuela Ballester

D^a Nerea Juste Díez de Pinos (*ponente*)

En Zaragoza, a quince de mayo de dos mil siete.

En nombre de S.M. el Rey.

Visto, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, integrada por los Magistrados que al margen se relacionan, el recurso número 1372/02, seguido entre partes, como demandante M^a T. y C.C.I. representado por el Procurador D^a M.P.A.G. y defendido, por el Letrado D. J.C.U.P.; y como demandado EL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora D^a N.C.A. y defendida por la Letrada D^a M.J.P.S. y como co-demandado JUNTA DE COMPENSACIÓN DEL SECTOR 56.2 PARQUE VISTABELLA DE ZARAGOZA representado por el Procurador D. M.J.B.F. y defendido por el Letrado D. J.L.P.L.

Es objeto del anterior recurso los Acuerdos adoptados en al Asamblea General Ordinaria de 27/6/2000 de la Junta de Compensación del Sector 56/2. Así como los adoptados por la Junta de Compensación del Sector 56/2 de 24/10/2000 y el acuerdo de 28/6/2002 del Ayuntamiento de Zaragoza que confirma los anteriores.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.— La actora mediante escrito presentado el 10/10/2002, dedujo el presente recurso contencioso contra las indicadas resoluciones administrativas.

SEGUNDO.— Previa la admisión a trámite del recurso, y aportación del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda, en la que después de relacionar los hechos y fundamentos de derecho suplicó se dicte sentencia por la que: Primero.— Se revoquen los acuerdos de la Asamblea General Ordinaria de la Junta de Compensación del Sector 56/2 declarando que: 1) El Plan General Municipal de Zaragoza (PGMO 1986) no entró en vigor, y en consecuencia es inaplicable e ineficaz, por no haberse publicado en el BOP el contenido íntegro de las normas y Ordenanzas Urbanísticas. 2) Derivadamente, el Plan Parcial del Sector 56/2 que desarrolló el PGMO 1986 es nulo de pleno derecho por aplicación del principio de jerarquía del planeamiento como consecuencia de la ineficacia del PGMO 1986 y, asimismo, también derivadamente, son nulos los actos de aprobación del Sistema de Actuación, de las Bases, Estatutos, de la Constitución de la Junta de Compensación y de los Proyectos de Compensación y Urbanización del Sector 56/2. 3) Subsidiariamente, en el hipotético supuesto de que el PGMO 1986 si hubiese sido eficaz, estaría viciado de nulidad al carecer de determinaciones exigidas a los planes generales en el TRLS 1976, como son los Planos de Ordenación de las redes de infraestructuras y servicios, sistemas generales y sistemas locales en suelo urbano, expresando su trazado, las características y los emplazamientos de centros de servicios así como los correspondientes ordenanzas reguladores de las características y exigencias mínimas de estas redes de infraestructuras y servicios, entre otras determinaciones más también ausentes del PGMO 1986 o ilegalmente determinadas en él y que han sido especificadas en el cuerpo de este escrito. Esta invalidez vicia, derivadamente, a los instrumentos urbanísticos de desarrollo, gestión, ejecución y aplicación del PGMO. 4) Subsidiariamente el hipotético supuesto de que el PGMO 1986 sí hubiese sido válido y eficaz, el Plan Parcial del Sector 56/2 sería nulo de pleno derecho ya que el trazado de las redes sistemas sociales establecidos en el Plan Parcial no estaría legitimados por las previas determinaciones respecto de las redes sistemas generales, a las que aquellas deben conectarse e integrarse, dentro del instrumento de planeamiento de más rango, el PGMO 1986. 5) Subsidiariamente, en el hipotético supuesto de que el PGMO 1986 si hubiese sido válido y eficaz el Plan Parcial del Sector 56/2 estaría viciado de nulidad, por establecerse en este Plan Parcial que su ámbito territorial es un polígono de actuación cuando no cumple los requisitos del art. 117 del TRLS 1976 para ser considerado Polígono de Actuación, ni con tal delimitación se cumple el requisito legal de la existencia de equidad en el reparto de beneficios y cargas. 6) Subsidiariamente, en el hipotético supuesto de que el PGMO 1986 si hubiese sido válido y eficaz, el Plan Parcial del Sector 56/2 está

viciado de nulidad ya que alteró la delimitación contenida en el PGM 1986, con lo que, en consecuencia, alteró la clasificación del suelo determinada en dicho PGM 1986, es decir, suelos que en el PGM 1986 estaban sin clasificar y no estaban adscritos en su obtención al exceso de aprovechamiento medio del Suelo Urbanizable Programado, terrenos que se han clasificado en el Plan Parcial como Suelo Urbanizable Programado de uso lucrativo (y en cambio ahora en el PGOU 2001 constituyen, al igual que en el PGM 1986, sistema general). 7) Subsidiariamente, en los hipotéticos supuestos de que el PGM 1986 hubiese sido válido y eficaz y el Plan Parcial hubiese sido válido, el Plan Parcial no era eficaz como consecuencia de que no se había publicado en el BOP el contenido de las normas y ordenanzas que regulan la intensidad de edificación, los usos, las tipologías, el nº máximo de viviendas y la ocupación de cada parcela o manzana del Plan Parcial (estas normas se han publicado por vez primera en el BOA de 16 de Junio de 2001). 8) Subsidiariamente, en los hipotéticos supuestos de que el PGM 1986 sí hubiese sido válido y eficaz, y el Plan Parcial también hubiese sido válido, el acto de aprobación inicial de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación estuvo viciado de nulidad al no ser público ni eficaz, en dicha fecha, el Plan Parcial y ello porque, en tal fecha no se había producido todavía ni la publicación del acto de aprobación del Plan Parcial —y con ella la del sistema de actuación—, ni la del contenido íntegro de las Ordenanzas del Plan Parcial en el BOP. 9) Subsidiariamente, en el hipotético supuesto de que el PGM 1986 y el Plan Parcial si hubiesen sido válidos y eficaces el acto de aprobación de las Bases de la Junta de Compensación estuvo viciado de nulidad o anulabilidad según los casos, por los vicios insitos en dichas Bases. 10) Subsidiariamente, en el hipotético supuesto de que el PGM 1986 y el Plan Parcial sí hubiesen sido válidos y eficaces, el acto de aprobación de las Bases y Estatutos estuvo viciado de anulabilidad porque, tras su aprobación inicial, el texto del Proyecto no fue publicado en el BOP tal y como expresamente exigía el art. 161.3 del Reglamento de Gestión Urbanística. 11) Subsidiariamente, en el hipotético supuesto de que el PGM 1986 y el PERI si hubiesen sido válidos y eficaces, las Bases y Estatutos nunca entraron en vigor, nunca fueron eficaces, como consecuencia de que el articulado de su texto aprobado definitivamente no fue publicado en el BOP conculcando así el art. 9.3 de la Constitución Española, con las consecuencias que ello conlleva respecto de la Constitución de la Junta de Compensación y de los actos de Gestión, Ejecución, Urbanización y aplicación realizados a su amparo. 12) Subsidiariamente, en el hipotético supuesto de que el PGM 1986, el Plan Parcial y las Bases y Estatutos hubiesen sido válidos y eficaces la Constitución de la Junta de Compensación en 14.07.93 estuvo viciada de nulidad. 13) Subsidiariamente, en el hipotético supuesto de que el PGM 1986, el Plan Parcial del Sector 56/2, las Bases y Estatutos y la Constitución de la Junta de Compensación en 14.07.93 hubiesen sido válidos y eficaces, el Proyecto de Compensación y, por ende, los coeficientes de participación de los recurrentes en la Junta de Compensación no se ajustaron a la Ley ni al Derecho. 14) Subsidiariamente, las obras de urbanización realizadas

vulnerando la legalidad urbanística no pueden ser cargadas a los miembros de la Junta de Compensación. 15) Subsidiariamente, los acuerdos impugnados de las Asambleas Generales de la Junta de Compensación están viciadas de nulidad, en unos casos, y de anulabilidad, en otros.

TERCERO.— Las partes demandadas, en su contestación a la demanda, después de relacionar hechos y fundamentos de derecho suplicó se dicte sentencia por la que se acuerde la desestimación del presente recurso.

CUARTO.— Recibido el proceso a prueba, se propuso la propuesta por las partes con el resultado que consta en autos.

QUINTO.— Finado el periodo probatorio, las partes evacuaron el traslado para conclusiones sucintas por escrito, señalándose para votación y fallo del recurso el día 3 de mayo de 2007.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.— Es objeto del anterior recurso los Acuerdos adoptados en la Asamblea General Ordinaria de 27/6/2000 de la Junta de Compensación del Sector 56/2. Así como los adoptados por la Junta de Compensación del Sector 56/2 de 24/10/2000 y el acuerdo de 28/6/2002 del Ayuntamiento de Zaragoza que confirma los anteriores.

SEGUNDO.— Con carácter previo la Junta de Compensación del Sector 56/2 del Parque Vista Bella alega como causa de inadmisibilidad parcial la improcedencia de impugnar indirectamente las resoluciones que no gozan de disposición de carácter general: Estatutos y Bases de Actuación. Proyecto de Compensación y las obras de urbanización del sector 56/2. Dicha causa de inadmisibilidad deberá rechazarse pues en la interposición del recurso es donde se configura el objeto del mismo que, como se deja constancia son los acuerdos adoptados por la Junta de Compensación del Sector 56/2 lo que no coincide con lo solicitado en suplico de la demanda que es la cuestión se analiza cuando se entra a conocer el fondo del asunto. Por ello dicha causa de inadmisibilidad deberá rechazarse.

TERCERO.— Haciendo constar que en este procedimiento se cuenta con la prueba suficiente para resolver, hay que manifestar que los recurrentes con objeto de que se revoquen las resoluciones recurridas, plantean impugnación directa en razón a: A) La convocatoria y posterior constitución de la Junta General del Sector nº 56 de 27/6/2000, así como los acuerdos del Orden del día 2º, 3º, y 4º adoptados en la misma. B) Con carácter indirecto la falta de validez y eficacia del PGOU de 1986 y, en su consecuencia la falta de validez de los instrumentos urbanísticos que lo desarrollaron gestionaron, ejecutaron y aplicaron. C) En el hipotético supuesto de la validez del PGOU de 1986. La falta de validez y eficacia del Plan Parcial del Sector 56/2 y de los instrumentos urbanísticos que lo desarrollaron, gestionaron y ejecutaron. D). En el hipotético supuesto de validez de los anteriores, la falta de validez y eficacia de las Bases y Estatutos y, en su consecuencia la falta de validez

de la constitución de la Junta de Compensación y por ende de los instrumentos que desarrollaron, gestionaron y ejecutaron el Plan Parcial. A las pretensiones de la parte actora se oponen las partes demandadas.

Sentado lo anterior hay que manifestar respecto a las cuestiones atinentes a las impugnaciones indirectas en razón al PGOU 1986, tanto en cuanto a su falta de publicación como respecto a otros vicios que considera concurren en el mismo como Son: a) La ausencia de desarrollo del Sistema General de Comunicaciones para permitir la redacción de Planes Parciales, así como la expresión de sus características y exigencias mínimas b) La ausencia de expresión de trazados de las redes fundamentales de infraestructuras y el emplazamiento de los centros y servicios así como la expresión de sus características y exigencias mínimas. c) La incorrecta e ilegal evaluación respecto a los aprovechamientos medios de cada sector, que, dichas cuestiones, han sido analizadas por el Tribunal Supremo en Sentencia de 16/4/2003 por lo que se declara no haber lugar al recurso de casación frente a sentencia de este Tribunal Sección segunda de 21/7/1999 en el que el objeto de impugnación era la resolución del Ayuntamiento de Zaragoza de 24 de abril de 1995 por la que se aprueba con carácter definitivo el Estudio de Detalle de la manzana 5, el Estudio de Detalle de las manzanas 11 y 12 y el Proyecto de Compensación y el Proyecto de Urbanización del Sector nº 56/2 del PGOU instado por la Junta de Compensación de la Unidad de Ejecución «Parque Vistabella» los dos primeros y por la Junta de Compensación del sector, los dos restantes en la que se pone de relieve que respecto al Plan General referido, impugnando con exclusividad de forma indirecta que: «Bastaba a la Sala de Instancia reconocer como hizo que dichas normas se publicaron formalmente y además en forma íntegra para rechazar dicha impugnación, los demás razonamientos son ajenos a la razón de decidir en este procedimiento». Dicha conclusión es extensible al presente procedimiento, pues, la cuestión enjuiciada, no aplica en modo alguno aquellas cuestiones en las que la parte recurrente sustenta la falta de validez del PGOU de 1986. Lo expuesto también es de indudable aplicación a la impugnación indirecta del Plan Parcial del Sector 56/2 en el que se pretende por el recurrente que se altere la delimitación del suelo calificado de SUP la falta de expresión de trazados, la supuesta falta de un Plan especial para tales fines, así como un exceso de aprovechamiento medio, además de no haberse publicado en el B.O.P. Dichas cuestiones fueron analizadas y resueltas por el Tribunal Supremo en Sentencia de 6/5/2002 que no dio lugar al recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de esta Sala de 16/1/1998 en la que se impugnaba la aprobación definitiva del Plan Parcial referido y en la que se declara que la publicación del Plan Parcial, se llevó a cabo en el Boletín el día 3/11/1993 lo que es bastante para que despliegue todos sus efectos y por consiguiente goce de total eficacia para su aplicación.

CUARTO.— En razón a la impugnación indirecta de Bases y Estatutos y falta de Constitución de la Junta de Compensación, así como de instrumentos urbanísticos que desarrollaron, gestionaron y ejecutaron el Plan Parcial del Sector 56/2,

hay que poner de relieve que sentencia de esta Sala de 25/10/2000 no entra a conocer de los vicios en las Bases de aplicación y Estatutos de Junta aprobados por acuerdo municipal de 20/1/1994, publicados en el Boletín Oficial de la Provincia en febrero siguiente, habiéndose adherido la Junta. La anterior sentencia declaró que la Junta de Compensación estaba perfectamente constituida practicándose la inscripción el 29/9/1994. También desestimó la impugnación de los instrumentos de planeamiento que desarrollan, gestionan y ejecutan el Plan Parcial. Contra dicha sentencia fue interpuesto recurso de casación, al que no se dio lugar a la sentencia del Tribunal Supremo de 14/7/2003. Pero es que además, tampoco cabe interponer la impugnación indirecta frente a los llamados instrumentos de planeamiento y otros actos que no tienen la condición de Disposición General pues, tal y como se pronuncia el Tribunal Supremo en Sentencia de 8/2/2003: «El artículo 26 de la Ley Jurisdiccional permite que la impugnación de un acto que trae aplicación de una Disposición General se funde en que esta no es conforme a derecho y lo permite incluso, aunque la disposición no hubiera sido impugnada en su momento o aunque tal impugnación directa hubiere sido desestimada». Lo expuesto también es abordado por Sentencia del Tribunal Supremo de 27/4/2005 que se pronuncia en los términos siguientes: «La Orden Ministerial aprobatoria de un deslinde marítimo terrestre carece de significado de disposición de carácter general y por consiguiente no cabe la impugnación de forma indirecta como sucede cuando se trata de actos de aplicación».

QUINTO.— Expuesto lo anterior y en razón a los defectos formales que exponen los recurrentes acaecen respecto a la convocatoria de la Junta General de 27/6/2000 hay que poner de relieve que, rigiéndose esta por las disposiciones legales y reglamentarias de carácter administrativo, no procede la aplicación de las normas de derecho privado pretendido por el recurrente, al estar las cuestiones analizadas suficientemente reguladas por la normativa urbanística. Así las cosas, los defectos de forma aducidos, solo darían lugar a la nulidad de la convocatoria, cuando carecieran de los requisitos esenciales para alcanzar el fin o den lugar a la indefensión de los interesados, lo que no acaece en el supuesto enjuiciado en que no existía motivo alguno que impidiera a los recurrentes comparecer a dicha sesión a la que fueron citados el 19/6/2002 y en las que se llevaron a efecto las intervenciones que estimaron oportunas. Así mismo tal y como se ha acreditado mediante la propia acta recurrida, las cuentas, balances y situación de la empresa al 31/12/1999 y cuenta de pérdidas y ganancias fue remitido a todos los asociados con la convocatoria de la Junta, el 19/6/2000, haciéndoles saber que de conformidad con lo previsto en los vigentes estatutos, la documentación relativa a los asuntos objeto de orden del día, se hallan a disposición de los asociados previa solicitud de hora en el domicilio de la Junta de Compensación hasta el día anterior a la reunión. Constituyéndose la Junta según las prescripciones legales y así la Jefe de Sección técnica de gestión fue nombrada representante del Ayuntamiento, en los órganos rectores de la Junta de Compensación, por resolución del Teniente Alcalde del Área de Urbanismo de

22 de marzo de 2000, según se desprende así mismo del informe al recurso de alzada elaborado el 14/6/2002 por el Servicio de Gestión Urbanística.

SEXTO.— En razón a la impugnación del acuerdo 2º de la mencionada Junta que hace relación a la memoria, cuentas y Balance de situación a 31/12/1999 estas se aprobaron por el 94,0820% de la totalidad de cuotas de participación y tal y como se hizo constar en el informe del Ayuntamiento de 14/6/2002 las mismas se ajustaron al Plan General contable sin que lo expuesto fuera desvirtuado por prueba practicada por la actora sin que por tanto variara el contenido de lo expuesto. Dicho informe hace también mención respecto a la manifestación de los actores que no se contabilizan las cargas por IVA y demás impuestos devengados de la reparcelación. Lo expuesto se aplica a las adjudicaciones de terrenos a que da lugar la reparcelación cuando se efectúa a favor de los propietarios comprendidos en la correspondiente unidad de ejecución y en proporción a sus derechos pues, tal y como dispone el artículo 170 del TRLS de 1992 declarado vigente por la Disposición derogatoria de la Ley 6/1998 de Régimen de Suelo y Valoraciones, esta exención ha sido interpretada por la Dirección General de Tributos en el sentido de entender que las cesiones de aprovechamiento al Ayuntamiento, incluso cuando se procede a la sustitución económica del aprovechamiento, no están sujetos a IVA.

En cuanto a la aplicación de intereses por retraso en el impago de las cantidades adeudadas, se recoge en los Estatutos que, al no ser recurribles son de plena aplicación y tienen como finalidad la actualización de las cantidades adeudadas y así el artículo 35 regula que estas sean incrementadas en 1,5 en su cuantía cada mes o fracción que transcurra hasta su ingreso. Dicho incremento se aplicará también sobre los intereses que la deuda haya generado y sin que quepa esgrimir respecto a los mismos la ausencia de requisitos, pues los recursos Contencioso Administrativos que los recurrentes manifiestan estaban tramitándose, pues pese a los argumentos expuestos, no privaron a los importes adeudados del carácter líquido.

En razón a la nulidad del punto tercero del Orden del día adoptado el 27/6/2000 por la Junta de Compensación del Sector 56/2 del Parque Vista Bella por lo que se acuerda la adopción del acuerdo, si procede, sobre solicitud de expropiación forzosa de la fincas pertenecientes a Dª M.T.C.I. y D. C.C.I. del sector 56/2, como consecuencia del reiterado incumplimiento en la obligación de pago de derramas el que, tras alcanzarse con el voto favorable de 10 asociados que representan el 92,7924% de la totalidad de cuota de participación ejercitables y con el voto en contra de Dª T.C.I. que representa el 3,7439% de la totalidad absteniéndose la Confederación Hidrográfica del Ebro que representa el 6,8545%, la Asamblea acordó solicitar la expropiación forzosa. Los motivos por los que los recurrentes se oponen a dicho acuerdo se basan en considerar que no concurren los requisitos precisos para adoptarlo, por cuanto la Junta no ha respetado el PGOU de 1986 y en concreto la norma urbanística que determina la separación de la línea de edificación respecto a la arista de las calzadas en los sistemas generales, no se han respetado el ordenamiento jurídico en razón a los aprovechamientos que

estima desiguales pese a tratarse de aportaciones prácticamente iguales en razón a los diferentes propietarios, así como tampoco se ha respetado el ordenamiento jurídico respecto a las cesiones al Ayuntamiento. De ello infieren que, no solo es que los recurrentes no tienen obligación de pagar, sino derecho a ser indemnizados por el Ayuntamiento, en tanto a que estima que dicha entidad local debe revisar sus actos relativos al PGOU de 1986, Plan Parcial del Sector 56/2, e instrumentos de Gestión y ejecución del Sector 56/2 incluidas la licencias de edificación.

Expuesto lo anterior hay que poner de relieve, que el artículo 181.2 del Reglamento de Gestión Urbanísticas prevé: «Cuando el incumplimiento consista en la negativa o retraso del pago de cantidades adeudadas a la Junta, esta podrá optar entre solicitar a la Administración actuante la aplicación de la expropiación al miembro moroso o interesar de la misma la deuda por vía de apremio». Lo expuesto es aplicable al caso que nos ocupa pues, las deudas reclamadas a los recurrentes alcanzan entre principal e intereses 45.096.790 ptas. por parte de D^a M.T.C. y 26.445.139 ptas. por parte de D. C.C. De ahí que, habiendo quedado vacíos de contenido los argumentos expuestos por los actores pues, por los razonamientos anteriores las objeciones realizadas respecto a las Disposiciones Generales no se sustentan, así como tampoco lo referente a instrumentos de planeamiento y otros actos, nada obsta para que se sigan los trámites necesarios para que se cumpla la normativa y se acuerde la aplicación de la misma a los efectos de que se resarza lo adeudado por los actores, siguiendo los trámites legales para llevarlo a efecto. La misma suerte desestimatoria debe correr la nulidad pretendida respecto a la adopción del acuerdo previsto en el punto cuarto del Orden del día de la Junta 27/6/2000, referida al sometimiento a audiencia de la Operación Jurídica Complementaria del Proyecto de Compensación, sin que ningún argumento de los expuestos cuenta con respaldo legal para paralizar la tramitación llevada a efecto. Por consiguiente procede desestimar el anterior recurso.

SÉPTIMO.— No procede conforme el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional efectuar especial pronunciamiento en relación a las costas.

En atención a lo expuesto, este Tribunal ha resuelto pronunciar el siguiente

FALLO

PRIMERO.— Se rechazan las causas de inadmisibilidad.

SEGUNDO.— Desestimar el recurso Contencioso Administrativo número 1372/02 a instancia de M.T. y C.C.I. contra las resoluciones obrantes en el encabezamiento de esta sentencia.

TERCERO.— No procede efectuar especial pronunciamiento en relación a las costas.

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