
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA.
Recurso nº 658/1993. Sentencia de 3-5-1997
Expedientes: 3.191.400/1992 y 3.190.611/1992

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN PARCIAL. PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA.

Aprobación inicial. Actos de mero trámite.

Delimitación de terrenos, reparto de cargas y beneficios, titularidad;
procedimiento seguido: motivos de impugnación.

No concurren causas de nulidad.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Jesús M^a Arias Juana

Magistrados

D. Eduardo Navarro Peña (*Ponente*)

D. Fernando García Mata

En Zaragoza, a tres de mayo de mil novecientos noventa y siete.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Zaragoza en sesión plenaria celebrada el 23 de marzo de 1993, por los que se dispuso la aprobación inicial del Programa de Actuación Urbanística y del Plan Parcial del Sector 89/1 para los suelos propiedad de la mercantil «I. y G. de S. U. S.A.» y Cooperativa de Viviendas PSV (expedientes 3191400/92 y 3190611/92), así como la desestimación presunta, por silencio administrativo, del recurso de reposición interpuesto, ad cautelam, contra dicho acuerdo.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – Mediante escrito presentado en la Secretaría de este Tribunal de 1 de julio de 1993, la representación procesal de la entidad demandante interpuso recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones del Ayuntamiento de Zaragoza, que se especifican en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO. – Admitido que fue a trámite e incoados los presentes autos, se formuló por la recurrente, una vez publicado el anuncio previsto en la Ley y conferido traslado a la misma del expediente administrativo, el oportuno escrito de demanda, en el que expuso los hechos y fundamentos de derecho que consideró de aplicación, solicitando se dictara sentencia por la que se declarasen nulos, o, en su caso, se anulasen los acuerdos del Ayuntamiento de Zaragoza ya refe-

renciados anteriormente, dejándolos sin valor ni efecto alguno, condenando en costas a la Administración demandada en el caso de que se opusiera a sus justas pretensiones deducidas en el escrito de demanda, haciendo extensiva la condena en costas a cuantas personas o entidades compareciesen como coadyuvantes para ejercitar, en su caso, la misma oposición.

TERCERO. – La representación procesal del Ayuntamiento de Zaragoza dedujo escrito de alegaciones previas, interesando se dictara resolución por la que se declarase la inadmisibilidad del presente recurso, al ser objeto del mismo los acuerdos de aprobación inicial o provisional de instrumentos de planeamiento, que constituyen actos de mero trámite, alegaciones que fueron desestimadas por auto de 20 de enero de 1994.

CUARTO. – A continuación se formuló por dicha representación el correspondiente escrito de contestación a la demanda, en el que expuso, a su vez, los hechos y fundamentos de derecho, que consideró pertinentes, solicitando se dictara sentencia por la que se declarase la inadmisibilidad del presente recurso interpuesto por la actora, o, subsidiariamente, fuese desestimado en su integridad.

QUINTO. – Por auto de 5 de mayo de 1994, y previo emplazamiento de las entidades I.G.S., S.A. y P.S.V. para que pudieran comparecer en autos si les conviniera, sin que lo efectuasen, se acordó recibir el proceso a prueba, admitiéndose la propuesta por la actora, única parte que lo interesó, consistente en documental y testifical, no habiéndose llevado a cabo en su totalidad.

SEXTO. – Terminado el periodo probatorio y no estimándose necesaria la celebración de vista, se formularon por ambas partes sus respectivos escritos de conclusiones, señalándose, finalmente, para la votación y fallo del presente recurso la audiencia del día 8 de febrero de 1995, en que tuvo lugar, habiéndose acordado por proveído de 31 de marzo siguiente, con suspensión del término para dictar sentencia y como diligencias para mejor proveer, reclamar del Ayuntamiento de Zaragoza certificación comprensiva de determinados extremos de la documental interesada en su día por la actora y que no se había cumplimentado, tras cuya remisión se dio traslado a las partes a los fines legales procedentes.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Se impugnan por la parte actora en el presente proceso los acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza en sesión celebrada el 23 de mayo de 1993, sobre aprobación inicial del Programa de Actuación Urbanística y del Plan Parcial (expedientes 3191400/92 y 3190611/92 respectivamente) del Sector 89/1, del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, para los suelos propiedad de la mercantil «I y G de S U. S.A.» y C. d V. PSV, pretendiéndose ahora por dicha recurrente que tales acuerdos municipales fuesen declarados nulos o, en su caso, se anulasen, dejándolos sin valor ni efecto alguno.

SEGUNDO. – Frente a la pretensión de la recurrente, opone la Administración demandada, como defensa de índole procesal, la inadmisibilidad del presente recurso jurisdiccional al concurrir, a su juicio, la causa prevista en el art. 82.c) de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, por ser tales acuerdos actos de trámite, que no impiden la continuación del procedimiento —antes bien lo inician— y que no provocan indefensión a la parte actora, ni deciden el fondo del asunto, no siendo susceptibles de impugnación autónoma, tal como lo establece el art. 113.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo y hoy el 107 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992, así como el art. 37.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, cuestión que debe ser analizada y resuelta con carácter previo a conocer del fondo mismo del proceso.

TERCERO. – Partiendo del dato indubitado, admitido pacíficamente por ambas partes, atinente a la naturaleza jurídica de los actos administrativos que se impugnan mediante el presente recurso jurisdiccional, en el sentido de considerar aquellos como actos de mero trámite, en cuanto que se contraen a la aprobación inicial del Programa de Actuación Urbanística y del Plan Parcial del Sector 89/1 del PG.O.U. de Zaragoza para los suelos propiedad de I.G.S., S.A. y P.S.V. y ello conforme tiene establecido una constante y uniforme doctrina jurisprudencial, que se contiene, entre otras, en las sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 25 de febrero y 10 de marzo de 1992 (RJA 3013 y 3260), 20 de octubre de 1995 (RJA 7426) y 27 de marzo de 1996 (RJA 2220), procede analizar si se dan o no, bien el supuesto del art. 107.1 párrafo primero de la Ley 30/1992, bien el de nulidad radical o de pleno derecho de tales actos, a que aluden el Tribunal Supremo en su sentencia de 20 de noviembre de 1991 y en la de 27 de marzo de 1996, antes referida, que harían admisible el presente recurso jurisdiccional, tal como ya tuvo ocasión de señalar esta misma Sala en su auto de 20 de enero de 1994, por el que se desestimaron las alegaciones previas formuladas por la Administración demandada.

CUARTO. – Expuesto lo anterior y habida cuenta que las resoluciones administrativas que se impugnan en este proceso, aun siendo actos de mero trámite, no determinan la imposibilidad jurídica de continuar el procedimiento iniciado por las mismas, ni deciden en manera alguna el fondo de la cuestión, ni provocan indefensión a la entidad recurrente, sólo resta por decidir si concurre o no alguna causa o motivo de nulidad radical o de pleno derecho de aquéllas, que haría viable la impugnación autónoma de tales acuerdos o resoluciones.

Llegados a este punto procede entrar a examinar los diversos vicios o defectos afectantes a dichos acuerdos del Ayuntamiento de Zaragoza, que la parte actora relaciona y pormenoriza en su escrito de demanda, para ponderar la real entidad o transcendencia de los mismos, en orden a determinar si llegan a constituir causa de nulidad radical de tales actos.

QUINTO. – Aduce, en primer lugar, la recurrente que la delimitación que se ha efectuado de los terrenos afectados por el mentado Programa de Actuación Urbanística es contraria a cualquier planeamiento racional en el orden urbanísti-

co, no obedeciendo su trazado a criterio lógico alguno, provocando la exclusión injustificada de determinadas fincas o parcelas, rompiendo con ello el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios, quebrantando con ello lo normado al respecto en los arts. 117 y 118 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, y en los arts. 140 y 144.1 del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992.

Pues bien, tal defecto o vicio no puede generar, caso de que concurriese, la nulidad radical de los actos que ahora se impugnan, al no constituir ninguno de los supuestos tasados, que se contienen en el art. 62 de la Ley 30/1992, ocurriendo lo mismo con el segundo de los defectos a que alude la actora, atinente a la pretendida falta de justificación de la titularidad dominical de los terrenos afectados por el ámbito del mentado Programa, que dicen ostentar las entidades IGS, S.A. y PSV.

SEXTO. – Alega finalmente la parte actora, como último de sus motivos impugnatorios, y que viene a desarrollar pormenorizadamente a lo largo de los fundamentos de derecho séptimo al duodécimo de su escrito de demanda, que los acuerdos municipales objeto de este recurso han sido dictados prescindiendo del procedimiento legalmente establecido para ello, toda vez que, pese a la apariencia que quiere darse por el Ayuntamiento de Zaragoza, de que es dicha Entidad Local quien formula directamente el P.A.U. del sector 89/1, cuya aprobación inicial ahora se impugna, en realidad tal actuación ha sido llevada a cabo por la entidad I.G.S., S.A. y la C. de V. P.S.V., sin que se hubiese efectuado la convocatoria pública del concurso, ni por tanto su adjudicación, ni la previa aprobación de las bases del mismo, ni realizado el Avance de Planeamiento, omitiéndose la necesaria información pública, incumpliendo los términos de los Acuerdos Plenarios de dicho Ayuntamiento de 27 de febrero y 29 de septiembre de 1992, así como el del Consejo de Gerencia de 24 de febrero de 1993, todo lo cual no hace sino evidenciar la quiebra absoluta del procedimiento legalmente establecido en los Reglamentos de Planeamiento y de Gestión Urbanística en orden a la formulación de los Programas de Actuación Urbanística, determinando la nulidad de pleno derecho de los acuerdos municipales impugnados en este proceso.

SEPTIMO. – Visto el contenido de los expedientes administrativos traídos a estos autos, así como el resultado que arroja el conjunto de la prueba documental practicada en los mismos, preciso resulta concluir aseverando, frente a lo argüido por la entidad actora, que el Programa de Actuación Urbanística, cuya aprobación inicial, llevada a cabo por el Ayuntamiento de Zaragoza en acuerdo de 23 de marzo de 1993, es objeto del presente proceso, fue realizada directamente por dicha Entidad Local mediante actuación de oficio, al amparo de lo previsto al respecto en el art. 149.1 de la Ley del Suelo, texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, y que reproduce el art. 180.1 del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, —precepto este último declarado, por cierto, inconstitucional y, por consiguiente, nulo, por la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo—, así

como los arts. 142.1 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico y 216.2 y concordantes del Reglamento de Gestión Urbanística, sin que el hecho, acreditado por el conjunto de dicha documental y reconocido sin ambages por la Entidad Local demandada, de que la misma contase con la colaboración externa de una empresa contratada por IGS, S.A. y C. d. V. PSV para las labores de elaboración de dicho Programa, sea óbice alguno para considerar mutado tal sistema de formulación de aquél.

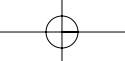
Tal proceder de la Administración demandada no contraviene, en manera alguna, frente a lo afirmado por la parte actora, lo acordado por dicha Entidad Local en la sesión plenaria del 27 de febrero de 1992, ni en la de 28 de septiembre de ese mismo año, ya que basta con la simple lectura de tales acuerdos para comprobar que lo dispuesto en ellos era, de una parte, la decisión de la Corporación de proceder a la incorporación de los Suelos Urbanizables No Programados de uso residencial al proceso de urbanización programada, mediante la formulación de los correspondientes Programas de Actuación Urbanística a formular de oficio por el propio Ayuntamiento, contando con la colaboración de los distintos agentes públicos o privados interesados en dichos instrumentos del planeamiento urbanístico, hasta el punto de destacar en el punto tercero del primero de dichos acuerdos que en aquellos sectores, en que concudiesen dichas circunstancias, se excluirían de la convocatoria de concurso público, pasando a ejecutarse directamente por el sistema de compensación o, cuando procediera, por el de expropiación, no siendo, por tanto, correcto aseverar que lo dispuesto en dichos acuerdos era el recurrir al sistema de concurso para la formulación del mentado Programa.

Por consiguiente no cabe entender que concurre la causa de nulidad de pleno derecho del art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, única que se predica por la recurrente, desde el momento mismo que no eran exigibles al procedimiento seguido los requisitos establecidos para el supuesto de formulación de aquél mediante la convocatoria del correspondiente concurso.

OCTAVO. – Rechazada la causa de nulidad de pleno derecho y que alegaba la parte actora respecto de los acuerdos municipales por ella impugnados en este proceso, y no concurriendo tampoco, como ya se ha expuesto anteriormente, ninguno de los supuestos a que alude el art. 107.1 de la Ley 30/1992, procede, acogiendo la pretensión deducida en tal sentido por la representación del Ayuntamiento de Zaragoza, declarar la inadmisibilidad de este recurso, al concurrir la causa contenida en el art. 82.c), en relación con el 37 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción.

NOVENO. – No procede hacer especial pronunciamiento respecto de las costas, al no existir motivo legal alguno para ello, según lo normado en el art. 131.1 de la Ley Jurisdiccional.

En atención a lo hasta ahora razonado, este Tribunal ha resuelto pronunciar el siguiente



FALLO

PRIMERO. – Se declara la inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo núm. 658 de 1993, interpuesto por la A. P d C. P de Zaragoza contra las resoluciones del Ayuntamiento de Zaragoza, que se especifican en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO. – No se hace expresa imposición de las costas.

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

