
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 665/2003. Sentencia de 16-05-2007

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

PROYECTO DE COMPENSACIÓN. OPERACIÓN JURÍDICA COMPLEMENTARIA. SECTOR 56/2.

Impugnación indirecta PGOU y PP 56/2. Bases y estatutos y constitución de la Junta de Compensación. Improcedente.

Argumentos de impugnación directa no probados.

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 dieciséis 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 665/03, seguido entre partes, como demandante D. C.M. y D^a M.T.C.I. representados por la Procuradora D^a M.P.A.G. y defendido por el Letrado D. J.C.U.P.; y como demandada EL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA representado por la Procuradora D^a N.C.A. y defendidos por el Letrado D. C.N.C. y como codemandado JUNTA DE COMPENSACIÓN DEL SECTOR 56.2 «PARQUE VISTABELLA» ZARAGOZA representado por el Procurador D. M.J.B.F. y asistido por el Letrado D. J.L.P.L.

Es objeto del anterior recurso: El acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza de 28/2/2003 desestimando el recurso de reposición interpuesto contra acuerdo de 27/3/2001 relativo a la aprobación de «Operación Jurídica Complementaria» al Proyecto de Compensación Sector 56/2.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.— La actora mediante escrito presentado el 9 de mayo de 2003, dedujo el presente recurso contencioso contra las indicadas resoluciones administrativas.

SEGUNDO.— Previa la admisión a tramite 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: Único.— Que se revoquen los acuerdos del Ayuntamiento de Zaragoza

aprobando la 2ª Operación Complementaria al Proyecto de Compensación y desestimando el recurso de reposición planteado frente a dicha aprobación, declarando: 1) Que el Plan General Municipal de Zaragoza (PGMO 1986), del que la actuación jurídica de aprobación de la 2ª Operación Jurídica Complementaria directamente impugnada es de aplicación y ejecución no entró en vigor y, en consecuencia, era inaplicable e ineficaz por no haberse publicado en el BOP el contenido integro de las normas y Ordenanzas Urbanísticas en él integradas. 2) Que, derivadamente, el Plan Parcial del Sector 56/2 que desarrolló el PGMO 1986 es nulo de pleno derecho por aplicación del principio de jerarquía normativa del planeamiento, como consecuencia de la ineficacia del PGMO 1986 y, asimismo, también derivadamente, son nulos: el Sistema de Actuación por Compensación, las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación, la Constitución de la Junta de Compensación, los Estudios de Detalle los Proyectos de Compensación y Urbanización del Sector 56/2 y la Operación Jurídica Complementaria, directamente impugnada. 3) Que, subsidiariamente, en el hipotético supuesto de que el PGMO 1986 sí hubiese sido eficaz, está viciado de nulidad al carecer de determinaciones exigidas a los Planes Generales en el TRLS 1976 y en el RD 2159/1978 (RPU) 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 las correspondientes normas y ordenanzas reguladoras 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, como es el cálculo de los aprovechamientos urbanísticos, medio y de sector, de cada cuatrienio, extremos todos ellos que han sido especificados en el cuerpo de este escrito. Y esta invalidez vicia, derivadamente, a los instrumentos urbanísticos de desarrollo, gestión, ejecución y aplicación de PGMO 1986. 4) Que, subsidiariamente, en el hipotético supuesto de que el PGMO 1986 si hubiese sido válido y eficaz, el Plan Parcial del Sector 56/2 es nulo de pleno derecho ya que el trazado de las redes sistemas locales establecidos en el Plan Parcial no está legitimado por las previas determinaciones en el PGMO 1986 de las redes sistemas generales de las que aquéllas dependen y a las que aquéllas deben conectarse. 5) Que, 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 PGMO 1986, con lo que, en consecuencia alteró la clasificación del suelo determinada en dicho PGMO 1986 al incluir dentro del Plan Parcial suelos que rodeando al sector estaban calificados de sistema general viario en el PGMO 1986, es decir, suelos que en el PGMO 1986 estaban sin clasificar que no estaban adscritos en su obtención al exceso de aprovechamiento medio del Suelo Urbanizable Programado y ni siquiera generaban aprovechamiento, terrenos que ilegalmente se clasificaron en el Plan Parcial (instrumento no apto para clasificar suelo) como Suelo Urbanizable Programado de uso lucrativo (y, en cambio ahora en el PGOU 2001 ha quedado claro, al igual que en el PGMO 1986,

que constituyen sistema general. 6) Que, subsidiariamente, en el hipotético supuesto de que el PGM 1986 hubiese sido válido y eficaz, el Plan Parcial del Sector 56/2 está viciado de nulidad al no haber respetado la distancia mínima de la línea de edificación respecto de la arista del sistema general viario, distancia mínima establecida en la norma 5.1.1.3 párrafo 3º que remitía a la Ley de Carreteras, norma en la que dicha distancia debe ser de 50 m. como mínimo en el tramo lindante con la Autovía de Logroño. 7) Que, subsidiariamente, en el hipotético supuesto de que el PGM 1986 si hubiese sido válido y eficaz, el Plan Parcial del Sector 56/2 está 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 de 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. 8) Que, subsidiariamente, en el hipotético supuesto de que el PGM 1986 hubiese sido válido y eficaz, el Plan Parcial está viciado de nulidad por la ilegal adscripción que en él se hizo, al margen del Plan General, para su obtención con cargo al aprovechamiento en este Sector 56/2, de suelos que no eran sistemas generales ni pertenecían al primer cuatrienio del programa y que, por consiguiente no cabía adscribir el Sector 56/2. 9) Que, 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 nunca fue eficaz, no había entrado en vigor como consecuencia de que no se publicó en el BOA de 3 de noviembre de 1993 el contenido integro de las Normas y Ordenanzas que regulaban en dicho Plan Parcial la intensidad de edificación, los usos, las tipologías, el nº máximo de viviendas y la ocupación máxima de cada parcela o manzana subzonificadas en el Plan Parcial (estas normas se han publicado por vez primera en el BOA de 16 de junio de 2001). 10) Que, subsidiariamente, en los hipotéticos supuestos de que el PGM 1986 si hubiese sido válido y eficaz y el Plan Parcial del Sector 56/2 hubiese sido válido, la falta de eficacia del Plan Parcial trajo como consecuencia inmediata, por aplicación del principio de jerarquía del planeamiento, la nulidad de pleno derecho de la operatividad del Sistema de Actuación por Compensación, de la constitución de la Junta de Compensación y de las aprobaciones de las Bases y Estatutos, Estudios de Detalle, Proyectos de Urbanización y Compensación y las consiguientes Operaciones Jurídicas Complementarias al Proyecto de Compensación. 11) Que, subsidiariamente, en los hipotéticos supuestos de que el PGM 1986 si hubiese sido válido y eficaz y de que 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 integro de las Ordenanzas del Plan Parcial en el B.O.P. 12) Que, subsidiariamente, en los hipotéticos supuestos de que el PGM 1986 y el Plan Parcial si hubiesen sido válidos y eficaces, la constitución de la Junta de Compensación en 14 de Julio de 1993 estuvo, viciada de nulidad

pues en esa fecha no se había publicado en el BOP la aprobación del Plan Parcial, no se habían publicado, ni siquiera parcialmente sus Normas y Ordenanzas urbanísticas, ni se conocía el sistema de actuación, ni se habían aprobado definitivamente las Bases y Estatutos y el Ayuntamiento ni siquiera había nombrado a su representante en el Junta de Compensación. 13) Que, subsidiariamente, en los hipotéticos supuestos 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 que han sido pormenorizados en el cuerpo de este escrito de demanda. 14) Que, subsidiariamente, en los hipotéticos supuestos de que el PGM 1986 y el Plan Parcial si hubiesen sido válidos y eficaces, el acto de aprobación definitiva de las Bases y Estatutos estuvo viciado de nulidad 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, ni su contenido íntegro fue notificado a los propietarios afectados y porque cuando el representante de los recurrentes dentro del plazo de información pública solicitó una copia de su contenido íntegro el Ayuntamiento dio la callada por respuesta. 15) Que subsidiariamente, en los hipotéticos supuestos 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 contenido íntegro del articulado de su texto aprobado definitivamente no fue publicado en el B.O.P. conculcando así el art. 9.3 de la Constitución Española el art. 7.2 de la Ley 7/1985 y el art. 52 de la Ley 30/1992, con las consecuencias que ello conlleva por aplicación del principio de jerarquía de las normas para la constitución de la Junta de Compensación y los consiguientes actos de desarrollo de Planeamiento, Gestión, Ejecución, Urbanización y aplicación realizados a su amparo. 16) Que, subsidiariamente, en los hipotéticos supuestos 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 fecha 14-7-93 hubiesen sido válidos y eficaces, el Proyecto de Compensación y, por ende, los coeficientes de participación de los recurrentes en la Junta de Compensación y la subsiguientes adjudicaciones no se ajustaron a la Ley ni al Derecho. 17) Que, subsidiariamente en los hipotéticos supuestos de que el PGM 1986, el Plan Parcial del Sector 56/2 las Bases y Estatutos y la constitución de la Junta de Compensación hubiesen sido válidos y eficaces, el costeamiento de la urbanización de una banda del sistema general con cargo a los particulares, como si se tratase de un sistema local, a los mismos respecto de una línea eléctrica también sistema general, no se ajustaron a la legislación urbanística, ni a lo dispuesto en el art. 31 de la Constitución Española. 18) Que, subsidiariamente, en los hipotéticos supuestos de que el PGM 1986, el Plan Parcial del Sector 56/2, las Bases y Estatutos y la constitución de la Junta de Compensación hubiesen sido válidos y eficaces, la cesión del 15% del aprovechamiento urbanístico para el PMS no se ajustó a lo legalmente prevenido dada la STC 61/1997 y la circunstancia de que la aprobación del Plan Parcial y el Proyecto de Compensación no eran firmes puesto que

dicha cesión debió ser del 10% 19) Que, subsidiariamente, en los hipotéticos supuestos de que el PGMO 1986, el Plan Parcial del Sector 56/2 las Bases y Estatutos y la Constitución de la Junta de. Compensación hubiesen sido válidos y eficaces, la inexistencia de nombramiento de vocal representante del Ayuntamiento en la Junta de Compensación del Sector 56/2 y, por tanto, su inasistencia a las reuniones de su Consejo Rector y de las Asambleas Generales viciaron de nulidad los acuerdos adoptados en ellas. 20) Que, subsidiariamente, los vicios denunciados en los apartados anteriores vician de nulidad la aprobación de la 2ª Operación Jurídica Complementaria del Proyecto de Compensación directamente impugnada en este proceso.

TERCERO.– La Administración demandada, 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 10 de mayo de 2007.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.– Es objeto del anterior recurso: El acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza de 28/2/2003 desestimando el recurso de reposición interpuesto contra acuerdo de 27/3/2001 relativo a la aprobación de «Operación Jurídica Complementaria» al Proyecto de Compensación Sector 56/2.

SEGUNDO.– El Ayuntamiento demandado, vuelve a reiterar en su contestación a la demanda, los motivos que plantea con carácter previo para que el procedimiento fuera declarado inadmisibile y ello en lo referido a la impugnación indirecta del PGOU de 1986 y Plan Parcial del Sector 56.2 por defecto de publicación así como por defectos de contenidos supuestamente preceptivos, respecto a los que estima existe la excepción de cosa juzgada en base al artículo 69.d) de la Ley Jurisdiccional por entender que en este recurso se plantea la misma pretensión procesal, con los mismos alegatos y en relación a los mismos litigantes, que los recursos que enumera. Dicha cuestión, como ya se le pone de relieve en auto de esta Sala de 29/3/2005, debe ser desestimada por cuanto, tal y como consta en el escrito de interposición del recurso, el acto que se recurre no es sino el acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza de 28/2/2003 que confirma el de 27/3/2001 sobre la aprobación de la Operación Jurídica Complementaria del Proyecto de Compensación del Sector 56/02 que es lo que determina el objeto del recurso y ello con independencia de lo que se solicita en el suplico de la demanda, el que, en todo caso deberá analizarse al examinar el fondo del asunto. Dicha conclusión es la que también debe hacerse valer

respecto a la causa de inadmisibilidad planteada en base al artículo 69 c) de la Ley Jurisdiccional respecto a la idoneidad del objeto en razón a la impugnación de Bases, Estatutos de la Junta de Compensación y constitución de la Junta de Compensación y contenidos del Proyecto de Compensación y Proyecto de Urbanización. Argumentos que así mismo deberán reproducirse en razón a las causas de inadmisibilidad opuestas por la Junta de Compensación del Sector 56/2 que plantea la inadmisibilidad del recurso indirecto atendida la improcedente impugnación de resoluciones generales impugnables por deficiencias de procedimiento, como la causa de inadmisibilidad del recurso indirecto, atendida la improcedente impugnación de resoluciones que no gozan de la condición de disposiciones de carácter general, Estatutos, Bases de Actuación y el Proyecto de Compensación del Sector 56/2 por cuanto, lo solicitado en el suplico de la demanda, es lo que deberá analizarse al examinar el fondo del asunto. Por tanto las causas de inadmisibilidad deberán rechazarse.

TERCERO.— Haciendo la salvedad 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) El Acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza de 28/2/2003 que desestima el recurso de reposición contra el acuerdo de 27/3/2001 relativo a la aprobación de «Operación Jurídica Complementaria» del Proyecto de Compensación Sector 56/2. 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, pues, 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 impugnado era resolución del Ayuntamiento de

Zaragoza de 24 de abril de 1995 por el 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 que impugnado con exclusividad de forma indirecta que «Bastaba a la Sala de Instancia reconocer cómo 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 goza de total eficacia para su aplicación.

CUARTO.— En razón a la impugnación indirecta de Bases Estatutos y falta de constitución de la Junta de Compensación así como de instrumentos urbanísticos que desarrollaron, la 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. 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 por 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 los recurrentes plantean que, como consecuencia de los vicios e ilegalidades anteriormente considerados, en relación a las disposiciones generales y actos ya referidos, tuvieron como consecuencia inmediata que la valoración de la finca objeto de expropiación por la Junta de Compensación Sector 56/2 que realizó el Jurado de Expropiación, no se ajustó al valor de mercado como consecuencia de los parámetros utilizados en dicha valoración ni a la Ley ni al derecho. Por consiguiente la Operación Jurídica Complementaria ocasiona un enriquecimiento injusto de la Junta de Compensación. Lo anteriormente expuesto carece de virtualidad, pues, descartados por carecer de fundamento los argumentos esgrimidos por los recurrentes en cuanto a las impugnaciones indirectas ejercitadas, los argumentos en que se sustentaba la impugnación directa no cuentan con sustrato probatorio alguno para fundamentar lo considerado por los actores. En consecuencia procede la desestimación del recurso interpuesto.

SEXTO.— A tenor de lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional no procede efectuar especial pronunciamiento en relación a las costas.

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

FALLO

PRIMERO.— Se rechaza las causas de inadmisibilidad planteadas.

SEGUNDO.— Se desestima el recurso Contencioso Administrativo número 665/03 interpuesto por C.M. y M.T.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 nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.