
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA DE REFUERZO
Recurso nº 866/1998. Sentencia de 14-11-2002

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN PARCIAL. PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA (PAU). APROBACIÓN INICIAL. DENEGACIÓN.

Suelo urbanizable no programado (SUNP) del sector 90/1 del PGOU.

Indemnización por daños y perjuicios surgidos por el retraso.

Vigencia del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y del RD Legislativo 1/1992 de la Ley del Suelo afectado por la STC 61/1997 de 20 de marzo.

RD Ley 5/1996 de Medidas Liberalizadoras en materia del suelo.

Dimensión inadecuada del sector objeto de planeamiento.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Javier Albar García (*ponente*)

MAGISTRADOS

D. José Alfonso Tello Abadía

D. Juan Carlos Zapata Híjar

En la ciudad de Zaragoza a 14 de noviembre de dos mil dos.

Visto por la Sección Cuarta de refuerzo de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, los presentes autos de recurso contencioso administrativo nº 866/98 seguidos a instancia de C.S.A., representada por el procurador Sr. D. A.S.V. y defendido por el letrado Sr. D. G.N. contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza que denegó la aprobación inicial del Programa de Actuación Urbanística y del Plan Parcial para Suelo Urbanizable No Programado del Sector 90/1 del PGOU de Zaragoza.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.— Con fecha 25-6-1998 fue turnado a esta Sala escrito interponiéndose recurso contencioso administrativo por la actora contra la resolución señalada más arriba. Mediante proveído de fecha 3-7-1998, se tuvo por interpuesto el recurso contencioso administrativo, y se reclamó el expediente administrativo, publicándose los correspondientes edictos. Tras la recepción del expediente administrativo, se dio traslado a la actora para deducir la demanda, presentándose con fecha 17-11-1998 y en la que se suplicaba se declarase nula la resolución impugnada y se reconociese el derecho de la recurrente a que se acuerde la aprobación inicial del Programa de Actuación Urbanística y del Plan Parcial para Suelo Urbanizable No Programado del Sector 90/1 del PGOU de Zaragoza, así como el derecho a obtener indemnización por los perjuicios sufridos por el retraso. Mediante proveído de fecha 19-11-1998 se tuvo por formalizada la demanda y se dio traslado a la Administración demanda para que con-

testase a la demanda, trámite que evacuó con fecha 20-12-1998. Tras recibirse el recurso a prueba se practicó la que consta en autos, y después de presentarse escritos de conclusiones, en fecha 17-12-1999, quedó pendiente de señalamiento. Mediante Acuerdo de la Presidencia de la Sala se constituyó la Sección Cuarta de refuerzo a la que se atribuyeron entre otros el presente recurso. Mediante proveído de fecha 2-10-2002 se designaba nuevo ponente y se señalaba para votación y fallo el pasado 14-11-2002.

SEGUNDO.— En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales, y su cuantía es indeterminada.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.— El problema suscitado es eminentemente jurídico, y consiste en determinar si la presentación por un particular de un Programa de Actuación Urbanística implica que, como acto reglado, la Administración deba de llevar a cabo la aprobación inicial, que sería un acto de mero trámite. Consecuentemente con tal postulado, defendido por la actora, se habría de determinar si cumple los requisitos formales para dicha aprobación y si procede o no indemnización por el perjuicio que la falta de aprobación inicial le haya podido inferir. Por otro lado, en este caso se ha considerado por ambas partes que la denegación de la aprobación inicial del Plan Parcial es el lógico corolario a la primera denegación, de modo tal que la aprobación del PAU supondría la aprobación del PP.

SEGUNDO.— Por parte de la recurrente se argumenta que la iniciativa privada en la planificación urbanística había estado excluida en los PAU por el art. 146 del TR de la Ley del Suelo de 1976, así como en el 177 del RDL 1/1992 de la Ley del Suelo, que, con casi toda la Ley, fue declarado inconstitucional por la STC 61/1997 de 20 de marzo, si bien a partir del RDL 5/1996 de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios Profesionales cambió la situación, ya que la D.T. Única decía: «Disposición Transitoria. Urbanismo y Suelo: A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor del presente Real Decreto-Ley no les será de aplicación lo dispuesto en los arts. 1, 3 y 4 del mismo, rigiéndose por la normativa anterior.

El suelo clasificado como urbanizable no programado en el planeamiento vigente o en tramitación a la entrada en vigor del presente Real Decreto-Ley, mantendrá el régimen jurídico previsto en la normativa urbanística anterior. No obstante, podrán promoverse y ejecutarse directamente Programas de Actuación Urbanística sin necesidad de concurso, bien por iniciativa pública o por iniciativa privada mediante cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la legislación urbanística», lo que, según la recurrente, suponía equiparar este supuesto al resto de los instrumentos de planeamiento en lo que a iniciativa privada se refiere. Dicho RDL habría sido sustituido posteriormente por la Ley 7/1997 de 14-4, que habría mantenido la misma dicción en la DT, por lo que subsistiría la posibilidad de presentar un PAU directamente, sin necesidad de concurso. A su vez, la Ley 6/1998 de 13-4 de Régimen del Suelo y Valoraciones en su DT 1º mantiene el mismo contenido, aunque haya derogado la DTU

de la ley 6/1997, por lo que por el hecho de presentarse el PAU, que reúne todos los requisitos formales exigidos y no contraría la normativa vigente ni el PGOU, debería de haberse aprobado inicialmente.

TERCERO.— Para resolver la cuestión hay que deshacer un equívoco sembrado por la parte recurrente, quien ha pretendido que la mera promulgación de la DTU de los RDL 5/1996 y Ley 6/1997 ya suponía trasponer íntegramente los contenidos normativos y las doctrinas jurisprudenciales del resto de los instrumentos de planificación a los PAU, olvidando las particulares características de los mismos, así como olvidando también que la interpretación de tal norma y el alcance de la misma no puede hacerse con independencia del Reglamento de Gestión, todavía vigente, en el momento de interponerse el recurso.

Así, en primer lugar, hay que tener en cuenta que la exclusión de la iniciativa privada de los PAU no era un simple capricho del legislador, sino que se debía a un motivo, a parte de que tal exclusión sólo lo era en cuanto a la iniciativa, ya que una vez aprobado el concurso, el particular adjudicatario podía desarrollar sus ideas y actividades al respecto, eso sí, sometidas al posterior control, previo a la aprobación inicial, según el art. 222.3 del RGU, y en lo que luego se entrará. La razón de tal exclusión es que las PAU, que son los instrumentos para el desarrollo del Suelo No Urbanizable No Programado, por la especialidad de su objeto, y por tanto de su función, son los instrumentos que mayor capacidad tienen de concreción en relación a la situación primaria de la que parten, o, dicho de modo deliberadamente vulgar, son los que «más intensamente planifican». Así, si observamos el art. 12 del TR LS 1976, donde se describen los PGOU, y mientras que los mismos entran en múltiples pormenores en el Suelo Urbano y en el Urbanizable Programado, en cambio en el Urbanizable No Programado prácticamente se limitan, párrafo 2.3, al señalamiento de los usos incompatibles con los previstos en las distintas clases de suelo y con la estructura general así como al establecimiento de las características técnicas y magnitudes mínimas que han de reunir las actuaciones en esta categoría de suelo en función de los distintos usos, y las dotaciones de servicios y equipamientos que les corresponden. Ante tan genérica determinación, los PAU, en lugar del PGOU, y respecto de este tipo de suelo, son los encargados de hacer las concreciones que para el Suelo Urbanizable Programado o el Suelo Urbano realiza el PGOU. Así, el desarrollo de los sistemas de estructura general, de la ordenación urbanística del territorio, el señalamiento de usos y niveles de intensidad, con expresión del aprovechamiento medio en todo su ámbito, el trazado de las redes de abastecimiento de los distintos servicios y la división del territorio para el desarrollo en etapas son determinaciones que para el SU y el SUP lleva a cabo el PGOU, el cual, respecto del SUNP, ha dejado voluntariamente de detallar, precisamente porque será más tarde, a medida que se presenten las necesidades y se configure el desarrollo de la población, cuando deba hacerse uso de las innegales facultades discrecionales que, para el cumplimiento de los fines e intereses generales, se otorga a la Administración. Es decir, respecto del SUNP se podría considerar que el PAU es casi un auténtico

Plan General, con lo que el mismo tiene de ámbito político y discrecional. De ahí que se limitase de tal modo la iniciativa privada, que, de lo contrario, podría llegar a usurpar funciones de la Administración, decidiendo, en definitiva, por donde debe de ir el desarrollo urbano futuro de la población y coartando de algún modo la capacidad de decisión de aquella, que al fin y al cabo es la tuteladora de los intereses ciudadanos.

Es en el anterior contexto en el que se debe de encuadrar la incidencia de las sucesivas DT del RDL 5/1996, Ley 7/1997 y Ley 6/1997. Ello es así porque, coherentemente con tal carácter de los PAU, el art. 146 del TRLS preveía un control alternativo de la Administración sobre las bases del PAU, ya que o bien se convocaba un concurso, sentando las bases para la formulación y ejecución de los PAU, art. 146.2, 147.1, o bien se ejecutaba directamente por las Entidades Locales o, en su caso, las Urbanísticas, con lo cual en ambos casos se aseguraba que el dicho PAU ya garantizase de partida tanto el cumplimiento de sus finalidades públicas de desarrollo urbanístico en interés de los ciudadanos como la necesaria coordinación con futuras actuaciones, siendo esos controles imprescindibles para garantizar que el PAU tendría una «correspondencia genética» con el PGOU del que procedía, evitando que saliese un vástago «tarado» del mismo. Por ello mismo, el art. 220 del RGU preveía que se aprobasen inicialmente las bases, y, posteriormente, una vez adjudicado el concurso, y al presentarse el PAU por el particular adjudicatario, art. 222.3, se decía que se debía de aprobar inicialmente el PAU pudiendo denegarse sólo cuando «no se ajuste a los requisitos contenidos en las bases o a las determinaciones del Plan General». Es decir, en todo caso había un doble control de oportunidad que venía dado, antes de la aprobación inicial, por un lado por la elaboración de las bases del concurso y por otro por el ajuste del PAU presentado a las bases del concurso, bases en las que se contenía el ejercicio de la facultad discrecional insita en el Planeamiento. Por tanto, debía de respetar los contenidos generales del Plan General, muy pocos por lo ya indicado, y los contenidos de mayor especificidad de las bases.

CUARTO.— Dicho lo anterior, y con la interpretación que defiende el recurrente, con base en la jurisprudencia, en concreto STS 14-4-1987, 25-9-1991, 26-9-1988 —todas ellas más destinadas a recalcar en carácter de trámite de la aprobación inicial que la condición reglada de la misma— resultaría que nos habríamos saltado un paso en el desarrollo de la planificación, ya que mientras que en el Suelo Urbano y en el Suelo Urbanizable Programado el PGOU ya contiene las suficientes determinaciones que permiten configurar las bases del desarrollo urbano, en el Suelo Urbanizable No Programado, carente de tantas determinaciones —y al que por eso en principio en el TRLS se le dotaba de un procedimiento especialmente detallado, destinado a hacer lo que no había hecho el PGOU— se estaría ya dejando en manos de la iniciativa privada la configuración del desarrollo urbano futuro, sin haber dado, al menos hasta la aprobación provisional, la oportunidad a la Administración de revisar mínimamente los contenidos del PAU. Por ello, la falta de las bases o de la actuación directa de la Administración, que en sí misma garantiza el cumplimiento de las finalidades

públicas, por fuerza debe de ser suplida con un control de oportunidad, no estrictamente de legalidad, que se produciría en la aprobación inicial y que en modo alguno carece de apoyo normativo, ya que la parquedad de las DT mencionadas, con la importante innovación que suponen, obliga a hacer una interpretación, que es esencialmente sistemática, que lleva a la conclusión de que es necesario el control de oportunidad en algún momento temprano, evitando que por la aprobación inicial de un PAU se produzcan ya unos efectos relevantes como puedan serlo los del art. 27 del TR LS, que son la suspensión automática de licencias en las zonas afectadas con nuevas determinaciones que supongan alteración del régimen urbanístico vigente. Ese momento adecuado es el inmediatamente anterior a la aprobación inicial, siendo además de resaltar un detalle, y es que si bien la iniciativa privada permite prescindir de las bases y del concurso en cambio no necesariamente lleva a prescindir del control que en la aprobación inicial se hacía, art. 222.3 RGU, del ajuste entre el PAU y éstas, si bien en este caso la referencia o término de comparación será mucho menos concreta, al no haber bases, y deberán serlo las prescripciones generales del Planeamiento u otras razones como las dadas por el Ayuntamiento.

Por tanto, y resumiendo, la liberalización que permite la iniciativa privada directa en la elaboración de un PAU no permite soslayar el control de oportunidad que específicamente se había regulado para el SUNP a través del procedimiento de elaboración de los PAU, en los cuales la elaboración de las bases permitía el preconfigurar los contenidos de la misma acordes con las líneas generales del planeamiento, lo que se completaba con la posterior verificación, art. 222.3 RGU, el cumplimiento de las bases y de las determinaciones del Plan General, control que es sustituido a la hora de determinar si se aprueba inicialmente el PAU, en la medida en que las normas de liberalización no han derogado el control que de dicho PAU se hacía, conforme al art. 222.3 del RGU, en el momento de aprobar inicialmente el mismo, y que no se limitaba a un control de legalidad, sino que incluía un control de oportunidad, al ser contrastado con las bases del concurso, que contenían las determinaciones del art. 219 y que son las que, en definitiva, plasman las decisiones de la Administración en un ámbito que le es propio, con independencia de la colaboración de los ciudadanos.

QUINTO.— En consecuencia de lo anterior, la liberalización en la iniciativa de los PAU no da lugar a considerar la aprobación inicial de las mismas como una actividad reglada, o al menos como exclusiva y únicamente reglada, por lo que sólo cabría examinar, en nuestro caso, si la resolución ha sido arbitraria o ha incurrido en desviación de poder.

El motivo de denegación ha sido la falta de resolución adecuada en cuanto al problema de las conexiones con la infraestructura general prevista para ese entorno físico, perjudicando hipotéticos perjuicios a intereses supralocales; que no aportan una solución adecuada a los compromisos legales mínimos del art. 71.2.RPU —dotación de servicios y equipamiento suficientes para garantizar las demandas propias de la población y las obras de infraestructura necesarias para garantizar la inserción de las mismas en la ordenación general—

de todo lo cual resultaría un enclave sin autonomía y de difícil conexión con el resto del tejido urbanizado, con precaria situación dotacional a largo plazo, lo que unido a lo reducido de las dimensiones y entidad de la solución propuesta no permite justificar la necesidad de su programación.

Para contrarrestar las anteriores conclusiones, se propuso una pericial, la cual ha confirmado casi totalmente lo alegado por el Ayuntamiento en unos informes muy completos y bien fundados. Así, considera una dimensión inadecuada, 104.320 m², poco más de las diez hectáreas mínimas que impone el 5-2-4-1-b) del PGOU de 1986, que no permitiría garantizar los equipamientos de un sector tan pequeño dentro de otro mucho mayor, lo que provocaría dispersión. Así mismo, hay una gran dificultad en el diseño de infraestructuras, por la lejanía del núcleo urbano, sobre todo en abastecimiento y depuración de aguas. Refleja especialmente el problema en cuanto a cesiones docentes y dotacionales, muy pequeñas por lo limitado del ámbito —piénsese que si fuese rectangular será un terreno de 300 por 350 metros— dando lugar a 31 plazas escolares, en función del ratio actual de 20 m² por plaza escolar, lo que imposibilitaría el establecimiento de centro escolar alguno. Tampoco desarrolla el PAU la zona correspondiente al supuesto foco de interés, el campo de golf. Todo ello lo resume en que no responde a las expectativas técnicas de un PAU, planteando serios problemas en infraestructuras y cesiones, e incluso, y esto bastaría para rechazar la demanda incluso aunque hubiesen aceptado los postulados sobre el acto reglado, incumpliendo lo dispuesto en el punto 5.2.2.3 del PGOU que prescribe que debe de prever la adecuada inserción de la actuación en la estructura urbana, las infraestructuras de enlace, así como la previsión de equipamientos y servicios por módulos de superficie que permitan la ejecución de la edificación correspondiente en condiciones suficientes para los usos proyectados, lo que no ocurre con las cesiones para docencia. Tampoco corresponde a la consideración de unidad urbanística integrada que prevé el art. 71.2 del RPU.

Por todo lo anterior, procede desestimar en su totalidad el recurso, ya que, lógicamente, no procediendo la aprobación inicial, ni del PAU ni, correlativamente del Plan Parcial, tampoco procede indemnización alguna.

SEXTO.— No procede hacer expresa condena de las costas del recurso con arreglo al art. 131 LJCA de 1956.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación,

FALLO

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso interpuesto por C.S.A. representada por el procurador Sr. D. A.S.V. y defendido por el letrado Sr. D. G.N. contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza que denegó la aprobación inicial del Programa de Actuación Urbanística y del Plan Parcial para Suelo Urbanizable No Programado del Sector 90/1 del PGOU de Zaragoza, no cabiendo fijar indemnización alguna y no habiendo lugar a hacer expresa condena de las costas del recurso.

Por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.