

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA

Recurso n.º 324/1993. Sentencia de 15-2-1999.

TEMA: PLANEAMIENTO.

PLAN ESPECIAL.

Principio de Jerarquía normativa.

Principio de Igualdad: Distribución de cargas y beneficios.

Determinaciones Urbanísticas: volúmenes, alturas, separaciones.

Participación pública: Modificaciones del Plan.

Excmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Mariano de Oro-Pulido y López

MAGISTRADOS

D. Juan Manuel Sanz Bayón

D. Ricardo Enríquez Sancho

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

D. Pedro José Yagüe Gil

D. Manuel Vicente Garzón Herrero (Ponente)

En la villa de Madrid, a quince de febrero de mil novecientos noventa y nueve.

VISTO el recurso de casación interpuesto por la empresa «C. de U., S.A.», representada por el Procurador D. J. D. G., bajo la dirección de Letrado; siendo partes recurridas el Ayuntamiento de Zaragoza y «C. B., S.L.», representadas por los Procuradores D. A. M. A.-B. y B. y por D. F. V. M.-C., ambas defendidas por Letrado; y, estando promovido contra la sentencia dictada el 18 de diciembre de 1992, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Zaragoza, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón; en recurso sobre Aprobación Definitiva de Plan Especial de Ordenación Urbana.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – Ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Zaragoza, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, se ha seguido el recurso n.º 17/91, promovido por «C. de U., S.A.», «I. C. A. S.A.», «R. y E. S.A.», «T. A., S.A.» y por «A. del P. I. de C. de Zaragoza», y en el que ha sido parte recurrida el Ayuntamiento de Zaragoza, y como codemandada «C. C. B., S.A.», y como coadyuvante «S. E. de O., S.A.», sobre aprobación con carácter definitivo del Plan Especial para el ámbito de los terrenos delimitados por C/..., ... y C/ ... del Área de Referencia n.º 50.

SEGUNDO. – Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 18 de diciembre de 1992, con la siguiente parte dispositiva: «FALLAMOS: Primero. – Rechazamos las alegaciones de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo n.º 17 de 1991 deducido por «C. de U., S.A.», contra las Resoluciones especificadas en el encabezamiento de esta Sentencia. Segundo. – Entrando en el fondo, desestimamos dicho recurso. Tercero. – Declaramos inadmisibile el recurso contencioso-administrativo n.º 50 de 1991, deducido por «...», «R. y E. S.A.», «T. A. S.A.» y «A. del P. I. de C.». Cuarto. – No hacemos expresa declaración sobre costas».

TERCERO. – Contra dicha sentencia se preparó recurso de casación por «C. de U., S.A.», y elevados los autos y el expediente administrativo a este Alto Tribunal, por el recurrente se interpuso el mismo, y una vez admitido por la Sala, se sustanció por sus trámites legales.

CUARTO. – Acordado señalar día para la votación y fallo, fue fijado a tal fin el día 3 de febrero de 1999, en cuya fecha tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Se impugna, mediante este recurso de casación interpuesto por el Procurador D. J. D. G., actuando en nombre y representación de «C. de U., S.A.», la sentencia de 18 de diciembre de 1992, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Zaragoza, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo n.º 17 y acumulado 50/91 que se encontraba pendiente ante dicho órgano jurisdiccional.

El citado recurso había sido iniciado por la recurrente contra la aprobación definitiva por el Ayuntamiento de Zaragoza, el 21 de diciembre de 1989 del Plan Especial, para el área de actuación definida por la C/ ..., ... y C/ ... del Área de Referencia n.º 50.

La sentencia de instancia rechazó todos los motivos de impugnación planteados por la actora y desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto.

No encontrándose conforme con dicha sentencia, la actora interpuso con-tra ella el recurso de casación que ahora decidimos fundado en los siguiente motivos:

Primero. – Infracción (en el concepto de violación) del artículo 9.3. de la Constitución Española, que recoge, con carácter general y programático, el principio de Jerarquía de las normas, en relación con los artículos 12, 17 y 23 de la Ley del Suelo (T.R. 1976), referentes al planeamiento urbanístico del suelo urbano y a la Jerarquía de los instrumentos de planeamiento y en relación, también, con los artículos 76, 83, 84 y 85 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, y con los artículos 1.1.7. – 3.1.3. – 7.1.1. – 7.2.2. —de las Normas Urbanísticas del P.G.M.O. 1986 de Zaragoza, normas igualmente infringidas; y con infracción, también, del criterio jurisprudencial sobre dichos preceptos que no ha sido tenida en cuenta por la Sala de instancia. Se esgrime este motivo casacional al amparo del número 4, apartado 1º, del artículo 95 de la ley Reguladora.

Segundo. – Infracción (en el concepto de violación por inaplicación) de los artículos 1.1, 9.2 y 14 de la Constitución Española, que recogen, con carácter general y programático, el «principio de igualdad», en relación con los artículos 3.2 b) y 87.1 de la Ley del Suelo (T.R.1976), referentes al «principio de equidad en el reparto de los beneficios y cargas del planeamiento urbanístico», y en relación, también, con los artículos 117 y 118 del mismo texto legal refundido, y con los artículos 1.2.4 y 4.1.7. de las Normas Urbanísticas del P.G.M.O. de 1986 de Zaragoza, sobre los requisitos previos para la legitimación de la actividad de ejecución de los planes, normas igualmente infringidas; y con infracción también del criterio jurisprudencial sobre dichos preceptos que no ha sido tenido en cuenta por la Sala de instancia. Se esgrime este motivo casacional al amparo del núm. 4 del apart. 1º del artículo 95 de la Ley Reguladora.

Tercero. – Infracción (en el concepto de violación), de los artículos 45.1 y 2, 46 y 47 de la Constitución Española, en relación con los artículos 12, 13, 17, 20 y 23 de la Ley del Suelo (T.R. 1976), y con el P.G.M.O. de 1986 de Zaragoza, preceptos y normas relativos al medio ambiente y derivada o directamente, a las limitaciones de edificabilidad, uso, alturas y demás determinaciones urbanísticas, y que, junto con los criterios jurisprudenciales en la materia, han sido vulnerados por la resolución de instancia recurrida. Se esgrime este motivo casacional al amparo del número 4., del apartado 1º., del artículo 95 de la Ley Reguladora.

Cuarto. – Infracción (en el concepto de violación) de los artículos 9.2 y 23 de la Constitución Española, en relación con los artículos 41, 43 del T.R.L.S. 1976 y en relación también, con los artículos 128 a 148 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico y con la norma urbanística 7.1.6. del P.G.M.O. de Zaragoza referentes a la participación pública en el urbanismo, a la tramitación de los instrumentos urbanísticos y sus garantías, al concepto de modificación sustancial y al de estructura urbana definido en el P.G.M.O. de Zaragoza; y con infracción también, del criterio jurisprudencial sobre dichos aspectos que no ha sido tenido en cuenta por la Sala de Instancia. Se esgrime este motivo casacional al amparo del número 4, apartado 1º del art. 95 de la Ley Reguladora».

SEGUNDO. – Por lo que hace al primero de los motivos de casación enunciados, sobre vulneración por el Plan Especial de las determinaciones contenidas en el P.G.M.O., es procedente su rechazo. Independientemente de que las determinaciones generales de los Planes Generales comprendidas en el apartado b) del número 1 del artículo 12 del T.R.L.S., (entre las que se encuentran los sistemas generales de comunicación) por su misma generalidad exigen una concreción ulterior, que bien puede hacerse por la vía de un Plan Especial; independientemente de que sea difícil concebir que se puedan obtener todas o algunas de las finalidades, propias de los Planes Especiales, previstas en el artículo 23.1 del T.R.L.S. sin incidir en los sistemas generales; e independientemente de que sólo un desenfoque de lo que es la «inmodificabilidad de la estructura general del Plan General» pueda afirmar que la modificación en 3 m (de 65 a 62) del radio de la rotonda de una arteria principal produce ese efecto; independientemente de todo eso, reiteramos, es lo cierto que el motivo que analizamos, y pese a la referencia a preceptos legales del T.R.L.S. y Constitución Española, lo que realmente plantea es el engarce y límites, de un concreto Plan Especial, respecto de un Plan General, lo que constituye materia típica de derecho autonómico, que no tiene acceso a la casación porque en esta hipótesis lo que realmente está en juego es la extralimitación o adecuación de una norma (Plan Especial) respecto de otra superior (Plan General). Ambas normas tienen, indudablemente, naturaleza autonómica a efectos de no ser posible contra ellas el recurso de casación, pues lo relevante, a efectos casacionales, es el ámbito jurídico de la norma o normas aplicadas de tal modo que si ese ámbito es local o autonómico, sin alcanzar a la totalidad, del Estado, el recurso de casación no es posible. Otra manera de entender las cosas comportaría conculcar lo establecido en el artículo 152 del Texto Constitucional, en concordancia con el artículo 70 de la L.O.P.J. y 58 de la L.P. y D.J.

TERCERO. – El segundo de los motivos de casación alegados, fundado en que la superficie del Plan Especial impugnado imposibilita la distribución de beneficios y cargas que de la acción urbanística se derivan, tampoco puede prosperar.

De la argumentación de la recurrente parecen deducirse dos perspectivas para llegar a la conclusión expuesta. De una parte, el polígono, en sí mismo, no cumple los requisitos necesarios para entenderse correctamente constituido, y, desde otra perspectiva, perjudica a quienes en el futuro formen polígonos contiguos al del Plan Especial recurrido porque en ellos habrán de realizarse las cesiones que en éste no han sido llevadas a cabo.

Proceder analizar, pues, de modo separado y diferenciado cada una de las tesis enunciadas.

Respecto a la argumentación referida a que la superficie del Plan es insuficiente para acoger las obligaciones de cesión de terrenos establecidos en el artículo 83.3.1º del T.R.L.S., es claro el error sufrido por el recurrente, pues parece partir de la concepción consistente en que en suelo urbano todos los propietarios han de ceder terrenos para las finalidades que en dicho precepto se prevén, porque todos los polígonos y unidades de actuación han de contener jardines, parques, centros educativos y viales. No es ello así, como claramente se infiere del apartado cuarto de dicho precepto y de la remisión que en él se contiene el artículo 97.2 y muy específicamente al 117.3 de T.R.L.S. Si el promotor del Plan ha cedido algo más del 40% de la superficie correspondiente al Plan Especial es evidente que el Ayuntamiento podrá, con la superficie cedida y mediante los instrumentos urbanísticos reparcelatorios pertinentes, cumplir la finalidad equidistributiva del planeamiento. Por lo pronto, y respecto al polígono o sector analizado no es dudosa la posibilidad de su existencia y la realidad de las cesiones legalmente exigidas.

Si el problema se analiza desde la perspectiva de los efectos que la aprobación de este polígono (Plan Especial) ha de tener sobre los terrenos de los propietarios colindantes o cercanos, habrán de formularse las siguientes precisiones. En primer término, y de modo general, tal aserto, el del perjuicio sufrido por los dueños de los terrenos contiguos al Plan, en cualquier hipótesis, requería una prueba que no ha sido practicada, independientemente de la dificultad que comporta combatir en casación la conclusión contraria obtenida por el Tribunal de instancia. En segundo lugar, si la comparación o perjuicio se aduce de los terrenos de la actora, es evidente que, la situación distinta de los terrenos, uno en zona «E» y otro en zona «F», además de los sistemas generales que los separan, no parece que haga procedente un polígono que englobara a unos y otros. Finalmente, si la impugnación del polígono va dirigida a atacar la no inclusión en su ámbito de los terrenos contiguos, es claro que tal exigencia no es posible, a tenor del P.G.M.O., que supedita la formación de instrumentos urbanísticos al abandono de las actividades industriales ejercidas en su ámbito, en tanto dichos terrenos estén ocupados por industrias, como parece que así era en la fecha del recurso, y, en todo caso, serían perjuicios que deberían haber sido invocados y acreditados por quienes resultaran perjudicados, lo que no ha sucedido el supuesto analizado.

Todo lo razonado demuestra la necesidad de desestimar el motivo de casación analizado.

CUARTO. – El tercero de los motivos de casación vuelve a ser una eventual contradicción entre las determinaciones contenidas en el Plan Especial impugnado respecto de las establecidas en el P.G.M.O. en punto a volúmenes, alturas, separación a edificios de fuera y dentro de la parcela y, separación a linderos con otras parcelas. Además de ser aplicable toda la doctrina que hemos expuesto en el último apartado del fundamento segundo de esta resolución, sobre la no accesibilidad al recurso de casación de lo que no es derecho estatal, es lo cierto que no se ha acreditado debidamente la vigencia de las normas del P.G.M.O. sobre el ámbito territorial del P.E.R.I. cuestionado, en los extremos reseñados, pues el propio P.G.M.O. prevenía su no vigencia en dicho espacio físico, en lo atinente a las expresadas determinaciones.

QUINTO. – El último motivo de casación afirma que en la elaboración del Plan se han producido alteraciones sustanciales lo que supone vulneración de los artículos 41 y 43 del T.R.L.S. Respecto de esta alegación hay que precisar que las modificaciones producidas, según el recurrente (1. – El ámbito espacial del P.E.R.I. (límite del Suelo Urbano y Sistema General). 2. – La estructura de la ordenación, mediante la «Solución 2». 3. – La estructura, disposición y superficie (disminuyéndola) de los espacios libres o equipamiento local, así como su régimen de propiedad. 4. – Las características de los espacios libres del contorno al modificarse la ordenanza relativa a separación de edificios fuera del P.E.R.I. 5. – Se ha establecido un tope a los usos comerciales. 6. – Se ha delimitado el ámbito espacial del P.E.R.I. como un polígono o unidad de actuación completa segregándolo del resto del Área 50), lo son desde la «exposición pública hasta la aprobación definitiva». Parece darse a entender con esta alegación que no son posibles las modificaciones de los «planes» en el proceso de elaboración de los mismos. Tal tesis es claramente errónea, las únicas modificaciones que no son posibles son las «sustanciales», llevadas a cabo después de la información pública que sigue a la aprobación provisional y que se producen con la aprobación definitiva. Quiere decirse con ello que las modificaciones sustanciales del plan son posibles antes de la información pública que precede a la aprobación definitiva. La parte, al formular el motivo de casación, no ha cumplido con el deber que sobre ella pesaba de designar cuales eran las modificaciones sustanciales introducidas después de la información pública, y antes de la aprobación definitiva, y todas las producidas desde el inicio del proceso de elaboración del Plan, cuya legalidad no es dudosa.

En todo caso, no ha combatido acertadamente los razonamientos de la sentencia impugnada sobre la naturaleza no esencial de las modificaciones introducidas, pues, las seis variaciones citadas no tienen en ningún caso, carácter sustancial, y en alguna ocasión constituyen una concreción de determinaciones previas.

SEXTO. – Todo lo razonado comporta la necesidad de desestimar el recurso de casación que decidimos, y con expresa imposición de las costas causadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 102.3 de la Ley Jurisdiccional.

FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Procurador D. J. D. G., actuando en nombre y representación de «C. de U., S.A.», contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Zaragoza, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 18 de diciembre de 1992, recaída en el recurso contencioso-administrativo número 17/91; y todo ello con expresa imposición de las costas al recurrente.

Así por esta nuestra sentencia que se insertará en la Colección Legislativa lo pronunciamos, mandamos y firmamos.