

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso nº 411/2002. Sentencia de 23-07-2007**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO**

ESTUDIO DE DETALLE.

Impugnación indirecta. Proyecto de Urbanización. PGOU 1986. Plan Especial. Revisión PGOU 2001.

No excepción de cosa juzgada. Improcedencia. Desestimación.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Ricardo Cubero Romeo (*ponente*)

**MAGISTRADOS**

D. Jesús María Arias Juana

D<sup>a</sup>. Isabel Zarzuela Ballester

D<sup>a</sup> Nerea Juste Díez de Pinos

Zaragoza a 23 de julio de 2007.

Que dicta la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, compuesta por los Ilustrísimos Señores Magistrados, don Ricardo Cubero Romeo, Presidente, don Jesús Arias Juana, doña Isabel Zarzuela Ballester y doña Nerea Juste Díez de Pinos, el recurso referido mas arriba interpuesto por «C.U.», S.A., representada por el Procuradora D<sup>a</sup> M.P.A. bajo la dirección del Letrado D. C.U.P. contra el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora D<sup>a</sup> N.C.A. bajo la dirección de Letrado. Siendo partes codemandadas, «E.E.C.», S.A., representada por la Procuradora D<sup>a</sup> E.G.N. y defendida por el Letrado D. J.C.J.J., y «D. U.M.», S.A. con la misma representación procesal que la anterior y defendida por el Letrado D. J.R.P.

Refiriéndose el recurso a la desestimación presunta, por silencio administrativo, del recurso de reposición interpuesto por la actora contra el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza adoptado en sesión celebrada el 27 de octubre de 2000, aprobatorio con carácter definitivo del Estudio de Detalle de la Manzana 1-2 del A.I. U-51-2.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— La actora interpuso el presente recurso con fecha 24 de abril de 2002 y una vez fue admitido a trámite y remitido el expediente administrativo, formuló demanda por la que tras exponer los hechos y razonamientos correspondientes solicitó la anulación de la resolución recurrida con las peticiones subsidiarias expuestas en el escrito de demanda.

**SEGUNDO.**— La representación procesal la Corporación Municipal demandada contestó la demanda considerando ser ésta desestimable por los motivos que expuso, e interesó, en su consecuencia, la confirmación del acuerdo recu-

ruido por ser éste conforme a derecho. Haciéndolo en igual sentido las empresas codemandadas.

**TERCERO.**— Recibido el juicio a prueba, fueron admitidas y practicadas las obrante en autos.

4.— Evacuado el trámite de conclusiones, fue deliberado y votado el presente recurso el día de 19 del mes de julio en curso.

## ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.— La parte actora, disconforme con la aprobación definitiva del Estudio de Detalle de la Manzana 1-2 del AI-U-51-2 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 2001, aprobado aquel Estudio por acuerdo plenario municipal de 27 de octubre de 2000, acude a esta vía reproduciendo substancialmente cuantas alegaciones ya tuvo ocasión de exponer en trámite de información pública y en su escrito interponiendo el recurso de reposición cuya presunta desestimación impugnó mediante el presente recurso jurisdiccional, y solicita la nulidad de aquel acuerdo en el suplico de la demanda en el que se relacionan las diversas pretensiones ejercitadas: invalidez del acuerdo aprobatorio del correspondiente Proyecto de Reparcelación; nulidad del citado Estudio de Detalle en el supuesto contemplado por la parte de que estuviese sustentado por el anterior Plan General municipal de 1986, puesto que éste, a juicio de la recurrente, era nulo por varios motivos, lo cual acarreó la nulidad de cuantos instrumentos urbanísticos fueron consecutivos al mismo. Por lo demás —sigue exponiendo la recurrente— el Plan Especial de Reforma Interior (PERI) también estaba afectado de nulidad al haber sido aprobado por órgano incompetente, no había sido sometido su Avance a información pública, incumplió la Normas Urbanísticas establecidas para la Unidad de referencia en el Plan de 1986; alteró la estructura urbana y la ordenación del mismo contenida bajo el epígrafe «Áreas de Intervención»; porque el ámbito territorial del PERI no era propiamente un Polígono de actuación, porque anulado el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 por la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, el PERI, que en aquel texto legal se sustentaba, es asimismo nulo; porque también las Bases, Estatutos de la Junta de Compensación se sustrajeron de la obligada publicidad, porque la valoración que de los derechos de las fincas aportadas hacían las Bases no se ajustaba con la del suelo aportado. Impugnando, por último, la Revisión del Plan General de 2001, en el supuesto de que se aplicase a dicho Estudio de Detalle carecía de los planos de ordenación reguladores de los trazados de centros de distribución, redes de infraestructuras y servicios, sistemas generales y locales y conexiones de éstos con aquéllos; vulneraba el artículo 34 de la Ley Urbanística de Aragón, no contenía el texto completo de las normas y ordenanzas de los ordenamientos de segundo grado que decía recoger el Plan (Planes Generales de 1968 y de 1986), la mayoría de sus determinaciones discrecionales son nulas por causa de su arbitrariedad,

su texto íntegro y total no fue publicado en debidamente; y finalmente que el Estudio de Detalle en cuestión se halla afectado por los mismos vicios del Proyecto de Reparcelación denunciados por la parte en el recurso de esta Sala 568/2001 interpuesto por la misma parte.

En suma, pues, se solicita por la actora, siguiendo el orden expositivo del suplico de su demanda: la nulidad del Proyecto de Urbanización; del Plan General municipal de 1986; del PERI de la referida Unidad de Actuación; y nulidad de la Revisión del Plan aprobada por acuerdo de 13 de junio de 2001.

**SEGUNDO.**— Aún cuando la Corporación demandada opone la causa de inadmisibilidad de cosa juzgada prevista en el apartado d) del artículo 82 de la ley jurisdiccional, no obstante, dadas las diversas pretensiones de la demanda y ante todo a la luz del derecho fundamental de tutela judicial efectiva, procede desestimar aquella excepción procesal.

Sin embargo, la dispersión de las consideraciones del escrito de demanda reproduciendo los mismos acuerdos y resoluciones que fueron objeto de los correspondientes recursos interpuestos por la misma parte de ahora y cuyo listado relaciona el escrito de contestación del Ayuntamiento aquí demandado, hace que, conforme la propia parte actora indica en su citada demanda, nos remitamos en primer lugar a los recursos acumulados de esta Sala y Sección números 803/1993 y 1304/1993 en los que impugnándose la aprobación del Plan Especial de Reforma Interior del Área de Intervención U-51-2, aprobado por acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de 30 de octubre de 1992 y las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación aprobados por acuerdo plenario de la misma Corporación de 28 de septiembre de 2002, recayó sentencia desestimatoria 263/1999, de 10 de abril. Sentencia, cuyo antecedente de derecho 2 refería las pretensiones de aquella demandada, la cual, como puede comprobarse cotejando el texto de la presente, es de una casi total identidad con la presente, en la que, como quiera que la invalidez del Estudio de Detalle en cuestión, cuyo acuerdo aprobatorio se impugna, lo hace derivar la recurrente de la también alegada nulidad del PERI, cuya legalidad fue confirmada precisamente por la indicada sentencia, será de reproducir aquí el texto de la misma en lo que interesa, es decir, sus fundamentos quinto al noveno, ambos inclusive, no sin antes indicar que por lo que respecta a la impugnación de la Revisión del Plan General municipal de Zaragoza aprobada con carácter definitivo por acuerdo de 13 de julio de 2002 por el Consejo de Ordenación del Territorio de la Diputación General de Aragón, la validez del mismo ha sido confirmada por diversas sentencias de la Sala dictadas con motivo de la impugnación de determinadas determinaciones restablecidas por el mismo en las que los correspondientes interesados mostraron su disconformidad (sentencias dictadas en los recursos 1301/2002 y 1612/2002, por citar las más recientes).

«Quinto.— Entrando en el análisis de las diversas cuestiones planteadas por la parte actora, se alega en primer término que el PGMO de 1986 no ha entrado en vigor, por lo que sostiene que tampoco resulta vigente ni aplicable

ninguno de sus documentos ni los instrumentos urbanísticos que lo desarrollan y ejecutan.

En relación a tal cuestión, basada en la falta de publicación íntegra en el BOP del texto completo de las Normas Urbanísticas, Anexos y Ordenanzas citadas en normas urbanísticas, ha de oponerse que, atendido el requisito necesario de publicación íntegra de las Normas Urbanísticas cualquier clase de Planes, tal y como sientan las Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de junio de 1992 y 22 de septiembre de 1992, que reiteran doctrina expuesta por las de la Sala de Revisión de 11 de julio de 1991 y 22 de octubre de 1991, resulta cuando menos dudoso que los citados anexos caigan bajo la obligación (so pena de ineficacia del Plan General) de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia a tenor de lo prevenido en el artículo 70-2 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, además del texto completo de las normas urbanísticas, que apareció en los números 2 a 16, exclusive, de fechas 3 a 21 de enero de 1987, y número 52, de 6 de marzo.

Por otro lado, la primera de las sentencias citadas considera que no se infringe tal criterio si, publicado sólo en parte un Plan General, existió por parte de la Administración un acto externo de comunicación a través de la notificación del Acuerdo aprobatorio del Plan, “de tal forma que realizada la preceptiva información pública el apelante compareció en el expediente —se trataba de la impugnación de un Acuerdo declarando la urgente ocupación de unos terrenos expropiados por un Ayuntamiento, por falta de publicación en el BOP del Plan General en el que encuentra su fundamento el Plan Especial legitimador de la expropiación— y formuló las alegaciones que estimó pertinentes en defensa de su derecho, produciéndose así el conocimiento de las normas urbanísticas por otros medios que suple en ventajas a la publicación...”.

Sexto.— Se sostiene que el Plan Especial incurre en su contenido, formación tramitación y aprobación, de vicios de tal entidad que implican consecuencias de nulidad, en unos casos, de anulabilidad en otros.

Se aduce a este respecto que, tras una extensa exposición genérica acerca de la naturaleza, contenido y limitaciones de los Planes Especiales de Reforma Interior, que en el caso de autos se trata de un PERI referido a operaciones previstas en el PGMO de 1986 que no se ajusta a lo previsto en el instrumento que pretende desarrollar, en cuanto al ámbito determinado en el Plan General y en cuanto a los espacios calificados de Sistemas Generales y al volumen de edificación que incrementa, así, como que el órgano competente para su aprobación definitiva no es el Ayuntamiento de Zaragoza. A este respecto conviene recordar que el artículo 118-3-c) del Texto Refundido de la ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992 (declarado inconstitucional y nulo por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, norma con rango de ley vigente en el momento en que se verifica la actuación administrativa objeto de este recurso, y que, por otra parte no se ve alterada, de suyo, en lo que ahora nos interesa, por la resolución del Alto Tribunal) en relación a la competencia para la aprobación definitiva de

los Planes Especiales distinguía dos supuestos que, como señalaba la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1993 —si bien con referencia al Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre sobre adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana— “es consecuencia lógica del carácter de accesoriedad y dependencia de los Planes Especiales, respecto de los Planes Generales que desarrollan, que es propia de la funcionalidad de aquéllos y que supone que no puede sustituir a éste como instrumento de ordenación integral del ámbito territorial de que se trate, según dispone el artículo 17-1, último inciso, de la repetida Ley del Suelo (Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril)”, afirmándose en las sentencias de 22 de abril y de 23 de abril de 1992 que “el elemento determinante de la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Especiales no es sólo el de su iniciativa si no también y sobre todo el de su relación con otro planeamiento territorial o general...; la atribución de la competencia a un órgano superior... responde a la finalidad de fortalecer las garantías del control y la intensidad de la necesidad de tales garantías varía según que exista o no un planeamiento territorial o general anterior en el que ya se haya reflexionado y decidido sobre el objeto al que se refiere el Plan Especial. En definitiva es la ausencia de un planeamiento más amplio y previo la que hace peligrosa la solución del Plan Especial y por tanto la que determina la procedencia de controles de superior jerarquía”.

De otro lado, en el supuesto que nos ocupa, no puede sostenerse, por medio de la documentación obrante en autos, que se haya producido una alteración de la clasificación del suelo y que resulte antijurídico el alegado incremento del volumen edificable.

Séptimo.— Se hace referencia a la necesidad de motivación del planeamiento y se denuncia la falta de tal requisito, tanto por lo que se refiere al PGMO como igualmente en el PERI. Por lo que al primero se refiere, debe recordarse la doctrina jurisprudencial que declara que la impugnación indirecta de disposiciones generales por la vía del artículo 39-2 de la Ley de la Jurisdicción “impide pronunciarse sobre la legalidad formal y en bloque de dichas normas que conlleva la necesidad de una declaración vedada por la vía del recurso indirecto” (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de 1988, que sigue las de 24 de septiembre de 1975, 17 de marzo de 1987 y 13 de mayo de 1988, entre otras). Por lo que al segundo se alude, el examen de la memoria del Plan y de los distintos informes emitidos, hace que en modo alguno, pueda sostenerse con la virtualidad que se pretende, la alegada falta de motivación ni que se haya incurrido en arbitrariedad.

Octavo.— Interesa igualmente la recurrente la anulación del Plan impugnado con base a determinados defectos que imputa se han producido durante su tramitación, tales como que la exposición al público del Avance se produjo con anterioridad a la entrada en Vigor del PGMO de 1986, que a designación del sector en el Boletín Oficial y en el anuncio de prensa, debía hacerse con referencia al callejero municipal o a topónimos constantes en la documentación oficial que es posible obtener en las oficinas municipales, que en la exposiciones públicas se

omitió determinada documentación; que es de apreciar la falta de las diligencias del Sr. Secretario haciendo constar la aprobación, que las dependencias municipales donde se verificó la exposición pública permanecían cerradas en un día hábil cual son los sábados; que al ser diferente el texto aprobado definitivamente del sometido a segunda información pública debiera haberse sometido a un nuevo trámite de información, que al afectar a diversos organismos e instancias oficiales, debiera haberse recabado informe de los diversos entes afectados.

A este respecto, debe decirse que el examen del expediente administrativo permite constatar que se siguió el procedimiento legalmente establecido para la aprobación de un Plan de la naturaleza del ahora cuestionado. Esto es, la aprobación inicial vino precedida del correspondiente avance sometido a información pública incitándose tal mediante anuncios en el Boletín Oficial de la Provincia y en prensa diaria de esta Ciudad—, la introducción de determinadas modificaciones determinadas, en parte por el acogimiento de alegaciones formuladas por personas y entidades interesadas, dio lugar a un nuevo periodo información pública, siendo particularmente destacable la intervención desarrollada en lo que ahora nos interesa, por Don José Luis Benavente Gascón, quien ha actuado en representación de la mercantil ahora actora en el seno del expediente administrativo, aprobándose finalmente por el Pleno con carácter definitivo por resolución de 30 de octubre de 1992, notificado a los diversos afectados, y por ende recurrida en reposición por la ahora actora.

De lo expuesto, se deriva la improcedencia de la pretendida anulabilidad, haciendo en la última instancia llamamiento de lo dispuesto en el art. 48-2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, entonces vigente, conforme a la que los defectos de forma sólo determinan la anulabilidad del acto cuando carezcan de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o den lugar a la indefensión de los interesados, supuesto que en modo alguno son de apreciar en el supuesto que se enjuicia. Al efecto, parece prudente aquí citar ahora la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1988, en la que se rechaza la virtualidad de los defectos procedimentales que se aducían frente a la aprobación de la modificación de un Plan General de Ordenación Urbana.

Noveno.— Se alega por el recurrente que la normativa del Plan dispensa un resultado que resulta contrario a los principios de igualdad y de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento.

Efectivamente, la legislación del suelo, como no podía ser de otro modo en el vigente marco constitucional, concreta el principio general de igualdad a través de la imposición de reparto equitativo de los beneficios y cargas derivadas del planeamiento y de que cualquiera que sea el procedimiento que se siga, de entre los establecidos, para su ejecución, han de quedar garantizados tales principios. Ello no obstante, el motivo que viene articulado en tal sentido debe resultar desestimado, y ello en razón a que como ya se sostuvo en las sentencias de esta misma Sala y Sección nº 349 del año 1993 y nº 603 del año 1996, frente a una argumentación análoga a la ahora expuesta, es a la parte actora a quien le incumbe la carga de acreditar la pretendida infracción de tales principios, sin

que se haya orientado actividad probatoria alguna en tal sentido, suponiendo en suma la tesis que se plantea en el recurso una extensión desorbitada de la legitimación “ad causam” apoyada en la acción pública».

**TERCERO.**— Desestimable, por lo tanto, el presente recurso, y sin apreciar circunstancias suficientes para hacer expresa imposición a la actora de las costas originadas en este recurso, la Sala dicta el siguiente

### **FALLO**

Desestimar el recurso n°411/2002 interpuesto por «C.U.», S.A. contra la resolución referida en el encabezamiento de esta sentencia, previa desestimación de la causa de inadmisibilidad alegada por la Corporación municipal demandada, sin imposición en costas.

Y para que conste, dicha sentencia fue recurrida en casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, habiéndose declarado la inadmisión del recurso de casación, expido y firmo la presente en Zaragoza a veintitrés de febrero de dos mil nueve.