

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso nº 681/1998. Sentencia de 31-10-2002**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO**

PLAN ESPECIAL. AREA DE INTERVENCIÓN U-57-11.  
Modificación.

---

**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 31 de octubre de dos mil dos.

Vistos 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 681/1998 seguidos a instancia de la Federación de Asociaciones de Barrio de Zaragoza, representada por la procuradora Sra. U. y defendida por el letrado, Sr. A. C., contra el acuerdo de 27-2-1998 del Pleno del Ayuntamiento aprobando con carácter definitivo la Modificación del Plan Especial en Area de Intervención U-57-11, según texto refundido con fecha de visado por el COAA de 26-1-1998, salvo su plano P-4, y, en su lugar, el plano P-4 visado el 20 de febrero de 1998, instado por A., S.A.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— Con fecha 13-5-1998 fue turnado a esta Sala escrito interponiéndose recurso contencioso administrativo por la actora contra la resolución señalada más arriba. Mediante proveído de fecha 18-6-1998 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 2-9-1998 y en la que se suplicaba se anulase el Acuerdo impugnado. Mediante proveído de fecha 9-9-1998 se tuvo por formalizada la demanda y se dio traslado a la Administración demanda para que contestase a la demanda, trámite que evacuó con fecha 13-10-1998, contestando la coadyuvante, C. A. P., S.L. el 20-11-1998. Tras recibirse el recurso a prueba se practicó la que consta en autos, y después de presentarse escritos de conclusiones, en fecha 25-3-1999 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 2-9-2002 se designaba nuevo ponente y se señalaba para votación y fallo el pasado 31-10-2002.

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

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.**— En sustancia, se alega que se omitió el procedimiento debido, el del art. 50 del TR de la ley del Suelo de 1976, que exigía informe de la Comisión Jurídica Asesora y aprobación por el Consejo de Gobierno de Aragón, al haberse producido una afectación en la zonificación; que debía de haberse aumentado, al aumentarse la densidad de viviendas, la proporción de zonas verdes y espacios libres, conforme al art. 49.2 del precepto, y finalmente, que no se justificó el interés público de la modificación.

Por la parte coadyuvante se opone como causa de inadmisibilidad la falta de legitimación activa y personalidad de la recurrente.

**SEGUNDO.**— Empezando por la excepción de falta de personalidad y representación, queda acreditado que el 29-4-1998 se acordó facultar al Presidente J. L. Z. B. para emprender «cualquier acción legal en el tema relativo a la solicitud de concesión de más viviendas de las permitidas en el anterior PGOU, denominada U-57-11 de A., distrito Valdefierro», siendo ello más que suficiente, pese a la deplorable redacción del acuerdo, para identificar la autorización para litigar y la identificación del objeto del litigio, atendidas además las alegaciones vertidas en vía administrativa, lo que pone de manifiesto de manera inequívoca que el presente es el acuerdo que se quería impugnar.

En cuanto a la legitimación activa propiamente dicha, la finalidad de la asociación, entre otras la de defender, fomentar y mejorar los intereses generales de los vecinos en calidad de usuarios y consumidores y destinatarios finales de la actividad urbanística, así como el carácter público de la acción urbanística, así como, también, el hecho de haber sido parte activa en las impugnaciones de la modificación del PERI, sin que nadie discutiese su legitimación, dejan clara su plena legitimación para emprender las presentes acciones legales, debiendo desestimar la causa de inadmisión planteada.

**TERCERO.**— Con relación al primer motivo de recurso, esto es la infracción del art. 50 del TR de la Ley del Suelo de 1976, según el cual sería necesario, y una vez aplicadas las modificaciones competenciales producidas por la transferencia de la competencia a la Comunidad Autónoma, el informe de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón y la resolución por el Gobierno de Aragón de toda modificación que afecte a las zonas verdes o espacios libres —art. 56.2.d), 63 y 64 de la ley de las Cortes de Aragón 1/1995, de 16-2— hay que empezar por determinar qué es lo que se ha modificado y si ello es encuadrable en el supuesto de hecho del art. 50 del TR de la LS de 1976.

Por medio de una propuesta hecha por el Teniente de Alcalde Delegado de Urbanismo, se decidió transformar el equipamiento deportivo privado, de carácter lucrativo, en zona verde, ampliándose por ello la zona verde en 2.040 m<sup>2</sup>, pasando de los 13.928 m<sup>2</sup> en que se había concretado definitivamente por el

Plan de Compensación, a 15.968 m<sup>2</sup>, y pasando del 14,78% de la superficie al 14,8893%.

La jurisprudencia del TS ha venido exigiendo que para las modificaciones de la zona verde se siga el procedimiento citado. Así la STS 19-9-2000, rec. 1703/95, dice «No cabe oponer a esta conclusión que el artículo 50 de la Ley del Suelo sea inaplicable por cuanto, en definitiva, no ha existido disminución en la superficie prevista para zonas verdes o espacios libres, porque esta Sala ha declarado repetidamente que el ámbito del precepto viene determinado por la previsión de una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el plan, con independencia de que como consecuencia de ella aumente o disminuya la superficie así calificada». Sin embargo, tal enunciado, aparentemente tan contundente, se debe de contrastar con lo dicho en otras sentencias, lo que permite aquilatar el alcance de tal enunciado. Así, la STS 2-2-2000, rec. 3160/1994 dice: «El PERI puede, desde luego, incrementar la superficie de zonas verdes prevista en el plan General y distribuirlas como estime pertinente, pero no, está habilitado para modificar la zonificación de las zonas verdes prevista en el Plan General si no es acudiendo al procedimiento específico previsto en el artículo 50 TRLS EDL 1976/979», y la de 8-5-2000, rec. 6566/1994, que dice «Se opone asimismo como motivo de casación el artículo 50 LS, que impone un procedimiento especial para la aprobación de las modificaciones de los planes que tuvieren por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan, y que en el presente caso no se ha seguido, y que a juicio de la parte recurrente hubiera debido serlo por afectar la modificación, tanto al espacio público existente frente a la fachada del estadio que da frente al Paseo de la Castellana como a la plaza pública prevista allí, tras la modificación aprobada. Este último argumento es por completo inconsistente; no cabe argüir que se modifica el uso de un espacio libre cuando es ese espacio el que se crea por la modificación del plan. Respecto al espacio existente conforme al plan modificado, la parte recurrente sustenta su alegación en la afirmación gratuita de que estaba calificado como espacio libre, cuando del expediente lo único que resulta es que se trataba de una franja de terreno calificada como viario que, tras la modificación, se califica como de equipamiento deportivo». De todas ellas lo que se desprende es que es necesario seguir el trámite del art. 50 del TR de 1976 cuando se produce una modificación de la zona verde, si se produce una disminución y cuando se produce una modificación, afectándose a dichas zonas, aunque en conjunto se produzca un aumento de la zona verde, por lo que no se puede producir dicha modificación sin acudir a dicho procedimiento so pretexto de que se produzca un aumento total, lo que podría dar lugar a innumerables fraudes de ley. Sin embargo, cuando no se toca dicha zonificación y además se aumentan los espacios libres, no es necesario acudir a dicho procedimiento, ya que en ese caso desaparece la razón del mismo, que es la especial garantía de salvaguardar los intereses públicos, que en ese caso no se ven en ningún peligro.

**CUARTO.**— La segunda cuestión suscitada por la parte recurrente es que se habría infringido el art. 49.2 del TR de la LS de 1976, que exige que cuando se produzca una modificación que aumente el volumen edificable de una zona se requerirá para aprobarla la previsión de mayores espacios libres que requiera el aumento de densidad de población y el voto favorable de dos tercios de los concejales y de la Comisión, entendiéndose al recurrente que al aumentarse la densidad no se previó el correspondiente aumento de los espacios libres, mientras que, por el contrario, si había 29,25 m<sup>2</sup> por vivienda ahora hay 21,10 m<sup>2</sup> por vivienda, habiendo habido una reducción relativa de más de 8 m<sup>2</sup> por vivienda.

En primer lugar, habría que empezar por precisar si se ha aumentado la densidad o no. Lo que se aprobó es que las viviendas previstas pasasen de 465 a 660, siendo el máximo previsto de 750. Sin embargo, ello no implica que aumentase el parámetro de la densidad del área, ya que la densidad es de población, no de viviendas, siendo ello lógico, ya que el atender al número de viviendas, prescindiendo de su tamaño y de su capacidad puede llevar a importantes distorsiones. Tal aspecto fue puesto de relieve por el informe del arquitecto municipal R. B., así como por el informe de la propia Comisión Provincial de Urbanismo, que asume que, al preverse mayor número de viviendas, pero más pequeñas, atendiendo a la realidad sociológica imperante, en realidad se había pasado de una ratio previsible de 4,5 habitantes por vivienda a 3,13, sin que, por otro lado, se produjese aumento del volumen edificable, según el citado arquitecto había informado claramente. Por tanto, no produciéndose el aumento de volumen edificado y no conllevando además el mismo un aumento de la densidad de población, que son los únicos parámetros que prevé el citado art. 49.2 —siendo de destacar, por otro lado, que presupone que el aumento de densidad de población viene con el de volumen— no se produce el supuesto de hecho necesario para acudir al art. 49.2 del TR de la Ley del Suelo de 1976.

Por todo ello, debe desecharse también dicha alegación.

**QUINTO.**— Finalmente, se alega la falta de interés público, sobre cuya necesaria existencia e importancia se extendió el informe del secretario General. Al respecto, hay que tener en cuenta que evidentemente cuando una empresa particular propone una modificación de un Plan del tipo o rango que sea, no lo hace para favorecer un interés general, sino que le mueve un interés particular, lógicamente de carácter lucrativo, pero no por ello debe de ser necesariamente rechazado, sino que la administración actuante, en este caso el Municipio, debe de examinar si la satisfacción de dicho interés particular permite favorecer el interés público, y ese es el punto de encuentro en el cual la tramitación y la aprobación de la modificación pasa a ser totalmente legítima, en cuanto nada impide que un particular obtenga un beneficio si al mismo tiempo, y de modo principal, se obtiene una mejora para los intereses generales. Esa materia, por otra parte, tiene un carácter discrecional y responde al principio de oportunidad, en cuanto son los representantes políticos los que deben determinar si es conveniente para la ciudadanía, lo cual siempre puede resultar discutible, pues suele ser opinable y normalmente de los muchos aspectos

que se tratan unos supondrán una mejora y otros no, debiendo de hacerse una valoración global del conjunto de la misma, siempre que se respeten los parámetros mínimos establecidos por la ley, art. 12 y 13 del TR en este caso, o por el Plan que constituya su superior jerárquico, de modo tal que, en general, deberán respetarse esos aspectos mínimos en cuanto a la superficie de zona verde, viales, proporción de zona verde por volumen edificado, etc., y además deberá de aportarse algunos otros aspecto que mejoren la situación. Por ello, para que el tribunal pueda apreciar que se ha producido tal infracción de falta de justificación del interés general, deberá de apreciarse una evidente falta de mejora, bien por no haberse respetado los mínimos establecidos por las normas o el planeamiento jerárquicamente superior, bien porque, aun respetándose, no haya habido mejoras de otro tipo o se haya producido un empeoramiento en algunos aspectos.

En el caso, presente, no se ha producido un aumento del volumen edificable, pero en cambio se ha producido un aumento de 2.040 m<sup>2</sup> de zona verde, a costa de un equipamiento deportivo privado de carácter lucrativo, lo cual ya supone una mejora. Por otro lado, el aumentar el número de viviendas, aunque manteniendo el volumen edificado, es más acorde a la realidad sociológica actual, de familias con un solo hijo, familias monoparentales o personas solteras sin cargas familiares, al tiempo que su menor tamaño permite mejor, dada la carestía de las viviendas, su adquisición. Ciertamente es que se ha perdido el equipamiento deportivo de carácter privado, pero parece claro que sirve mejor al interés público una zona verde, de aprovechamiento general —a diferencia del equipamiento deportivo, que no deja de ser usado por una minoría— y que permite reducir la densidad de lo privado en relación con las zonas libres.

En consecuencia, se aprecian razones de interés público suficientes como para haber procedido a la mejora.

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

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación,

## FALLO

Que debemos desestimar y desestimamos en su totalidad el recurso interpuesto por la Federación de Asociaciones de Barrio de Zaragoza, representada por la procuradora Sra. U. y defendida por el letrado, Sr. A. C., contra el acuerdo de 27-2-1998 del Pleno del Ayuntamiento aprobando con carácter definitivo la Modificación del Plan Especial en Área de Intervención U-57-11, según texto refundido con fecha de visado por el COAA de 26-1-1998, salvo su plano P-4, y en su lugar, el plano P-4 visado el 20 de febrero de 1998, instado por A., S.A., no habiendo lugar a hacer expresa condena de las costas del recurso.

Así por esta nuestra sentencia de la que se llevará testimonio a los autos de su razón. Lo pronunciamos, mandamos firmamos.