
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA DE REFUERZO
Recurso nº 390/2000. Sentencia de 7-02-2003

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR. APROBACIÓN DEFINITIVA.

Incumplimiento de las prescripciones del PGOU y de la LUA.

Ausencia de estudio económico financiero previsto en el planeamiento urbanístico.

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 7 de febrero de 2003.

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 390/2000 seguidos a instancia de P.C., S.A., representada por la procuradora Sra. F. y defendida por el letrado Sr. S.B., contra el Acuerdo de 26-5-2000 del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza que aprobó definitivamente el Plan Especial de Reforma Interior de la manzana comprendida entre las calles Forment, Santiago, Bayeu y Espoz y Mina.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.— Con fecha 5-9-2000 fue turnado a esta Sala escrito interponiéndose recurso contencioso-administrativo por la actora contra la resolución señalada más arriba. Mediante proveído de fecha 28-9-2000 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 21-11-2000 y en la que se suplicaba se declarase nula la resolución impugnada, reclamando subsidiariamente la fijación de indemnización. Mediante proveído se tuvo por formalizada la demanda y se dio traslado a la Administración demandada para que contestase a la demanda, trámite que evacuó con fecha 13-12-2000. Tras recibirse el recurso a prueba se practicó la que consta en autos, y después de presentarse escritos de conclusiones, en fecha 29-4-2002 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 11-12-2002 se designaba nuevo ponente y se señalaba para votación y fallo el 7-2-2003.

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

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.— Se alega en primer lugar que el PERI aprobado no se ajusta a la actual normativa, la LUA 5/1999 de 25 de marzo, la cual —a diferencia de la regulación anterior, el TR de 1976, cuyo art. 23 permitía la aprobación de PERI relativos a operaciones no previstas en el PGOU— circunscribe los PERI, art. 58, únicamente en desarrollo de los ámbitos u otras previsiones contenidas en el Plan General.

En segundo lugar, se dice que, aun cuando se admitiese la posibilidad de tramitar el PERI, se habrían incumplido numerosas prescripciones de las que al mismo se imponen en los art. 34, 44, 45, a las que se remitirían, directa o indirectamente, el art. 58, y en concreto se habría omitido el estudio completo de las consecuencias sociales y económicas, la asignación y graduación de usos, intensidades y tipología edificatoria, no se habría justificado la redacción del PERI sin especificar la tipología de vivienda de protección oficial, no contendría estudio económico financiero y, finalmente, se habría convertido la discrecionalidad en arbitrariedad al no incluirse en la memoria el destino de las edificaciones para la construcción de VPO a la que, el art. 89 LUA, está destinado el patrimonio municipal.

Finalmente, se dice que si hay una dispensa a favor del Ayuntamiento, que prohibiría el art. 67.2 LUA, debe de indemnizarse a la recurrente.

SEGUNDO.— Con relación a la primera argumentación, se basa en lo que inicialmente había planteado el letrado municipal del Servicio de Planeamiento Público, en su informe de 20-5-1999, folios 70 a 72, según el cual, al tratarse de un PERI que no había sido objeto de aprobación provisional, y de conformidad con la DT 4ª, debía de ser objeto de íntegra aplicación la LUA, incluidos los aspectos procedimentales de la misma, por lo que, al no ser un PERI previsto en el PGOU quedaba carente de sustento de legalidad. De ello concluía dicho informe que debía de hacerse una modificación aislada del PGOU, en la que, además, debería de convertirse el suelo urbano consolidado en no consolidado, ya que el art. 99.4 LUA establece que la delimitación de unidades de ejecución para la realización de procesos integrales de renovación sólo se puede hacer sobre suelo urbano no consolidado. No obstante, a la solución que daba dicho letrado, añadía otro nuevo problema, cual era que en las determinaciones que para el suelo urbano no consolidado establece el art. 35. 1 LUA, que remite al art. 34, se hace preciso, según el párrafo a establecer la asignación y ponderación de usos, intensidades y tipologías edificatorias de las diferentes zonas, lo cual, a su vez, entendía dicho letrado que no se podía hacer por medio de una Modificación Aislada del PGOU, con lo cual venía a circunscribir como única solución la de introducir en la Revisión Adaptación del PGOU el establecimiento de las determinaciones precisas.

Frente a tales argumentaciones, en las que la recurrente ha venido a abundar en el mencionado informe, se entendió que el PERI tenía un apoyo en el PGOU, en concreto en los puntos 3.1.13.4 y 4.4.3.2 de las Normas Urba-

nísticas en relación con los objetivos de fijación de alturas de edificación en función de la singularidad del emplazamiento, su entorno y los edificios próximos, así como en la concepción unitaria en la ordenación de las fachadas también en razón de la singularidad del entorno. Tal solución, ya propugnada por el Jefe de la Sección de Planeamiento el 19-4-1999 fue finalmente aceptada por el letrado en un segundo informe de 13-9-1999, y ello lo único que pone de relieve es la dificultad interpretativa, lógica siempre que hay un cambio de normas jurídicas, no siendo la inicial de dicho letrado sino una opinión, ciertamente bien argumentada, que al final no prevaleció, al contrastarla con otras, como tantas veces ocurre en un tribunal.

En cuanto a si la solución es correcta, hay que concluir que sí, por más que se haya buscado un apoyo ciertamente forzado. Debe tenerse en cuenta en primer lugar que estamos ante una situación transitoria, ante un PGOU, el de 1986, que cuando se redactó fue a la vista del TR de 1976, en el que no había la exigencia de que los PERI se incardinasen directamente en el PGOU, bastando con que respetasen la estructura general del PG y fuesen coherentes con el mismo, con lo cual lo lógico es que los PGOU no prediseñasen la necesidad de futuros PERI, o al menos no de una forma amplia y exhaustiva, pues no era necesario. De ahí que, a la hora de contemplar una situación pensada con arreglo al PGOU de 1986, basado en una norma anterior a la LUA, que no tenía las restricciones que ésta tiene para los PERI, deba de hacerse una interpretación flexible y generosa, so pena de encontramos con situaciones anquilosantes que anteriormente no tenían por qué haberse previsto. En este caso, dada la singularidad del entorno, la Plaza del Pilar, que es el centro de gravedad histórico, artístico y sentimental de la ciudad, es suficiente con que pueda ampararse el PERI en la necesaria fijación de alturas y concepción unitaria de las fachadas.

TERCERO.— Con relación al incumplimiento de las prescripciones previstas para el PERI, conviene analizarlas por separado, si bien siguiendo un orden diferente.

a) En cuanto a la ausencia del estudio de las consecuencias sociales, debe de rechazarse, pues aun cuando no consta que hubiese un estudio ó informe aparte, y tal y como informó el propio Servicio de Planeamiento Público de 12-2-2001, la realidad es que se recoge en el texto refundido, en concreto en las páginas 5 y 6, no siendo preciso que existan informes independientes o separados del TR, sino que en el TR del PERI se recojan, siendo de resaltar, como apunta el letrado municipal, que ni la CP de Patrimonio Cultural ni la de Ordenación del Territorio hicieron referencia a tal ausencia, por lo que claramente entendieron como cumplida tal exigencia

b) En cuanto a la falta de Delimitación de la Unidad de Ejecución, el problema no es tanto el incumplimiento de dicha exigencia, que podría entenderse cumplidas con el plano P-5 y con el punto F del TR, sino el que se deriva de la aplicación de los art. 58.c) y 99.4. Así, el 58.c) exige la Delimitación de la Unidad de Ejecución en las operaciones integradas, como lo es la presente, en la

que, por el ensanchamiento de las calles Forment y Bayeu, folios 7 y 8 del TR, con la consiguiente reducción de los solares, se hace precisa la distribución de cargas y beneficios. Al tener que hacerse la delimitación, hay que acudir al art. 99.4, el cual exige que se defina previamente el suelo urbano consolidado como no consolidado, con lo cual se hace precisa la modificación del Plan General, lo que echa por tierra el PERI, que infringe directamente el art. 99.4 de la LUA, ya que no se ha definido como suelo urbano no consolidado lo que es suelo urbano consolidado.

c) Además de lo anterior, en cuanto a la falta de determinación de usos, intensidades, tipologías edificatorias, hay que tener en cuenta que tal exigencia vendría dada por el hecho de encontrarnos ante suelo urbano no consolidado, conforme al art. 35.2 de la LUA, por lo que, si se ha dicho que era preciso tal definición por imperativo de los art. 58.c) y 99.4, es claro que, de haberse llevado a cabo, como era obligado, debería de haberse establecido lo relativo a tipologías, intensidades y usos.

d) En relación con la falta de justificación de la falta de especificación sobre la construcción de viviendas de protección oficial, a las que, según el art. 89 LUA, se debe dedicar el patrimonio municipal, el párrafo 2 de dicho precepto prevé la enajenación mediante subasta de los bienes del Patrimonio Público del Suelo cuando, entre otras cosas, las circunstancias de precio, situación y otras análogas lo hagan aconsejable, además de que el art. 89 no dice que necesariamente se deba de aplicar a viviendas de protección oficial, sino también a «otros usos de interés social», por lo que en principio podría pensarse que es válida la solución adoptada. El problema surge con relación al art. 87.b) LUA, que establece que el importe en metálico de las cesiones se debe de incorporar al Patrimonio Público del Suelo, de lo que cabe deducir, junto con la consideración que el art. 86 hace de dicho Patrimonio Municipal del Suelo como un patrimonio separado del resto de los bienes municipales, que aunque se adopten otras soluciones distintas de la dedicación directa a usos sociales —de vivienda de protección oficial o de otro tipo— debería de incorporarse el producto de esas otras soluciones, en este caso la enajenación, al citado Patrimonio Público en la parte correspondiente, en este caso la inicialmente destinada a VPO, tal y como, en caso parecido, se dijo en sentencia de 6-2-2003. En este caso, no hay nada que indique tal transferencia ni el destino efectivo de las cantidades obtenidas ni si las mismas se revertirán en la manzana objeto del PERI.

e) Con relación a la ausencia del estudio económico financiero, exigido por el art. 45 LUA, la jurisprudencia ha relativizado la importancia del mismo, STS 2-11-1998, 29-11-1998, considerando que basta con que existan unas cifras globales. Sin embargo, como dice la STS 23-5-1997: «En cuanto a los defectos formales, se insiste sólo en la falta de un estudio económico-financiero, exigido en el artículo 77.2 g) del Reglamento de Planeamiento. Aunque no consta que dicho estudio se haya realizado, se han acreditado datos que revelan que la omisión carece de relieve invalidatorio, por existir una indicación precisa de cuáles son las fuentes de financiación para la adecuada ejecución

del Plan y constar una valoración de toda la intervención pública municipal en el PERI. Consta, en efecto, en el expediente una valoración detallada realizada a efectos de las expropiaciones previstas y se ha probado documentalmente —sin que las alegaciones de contrario alcancen a desvirtuar con eficacia tal extremo— que la financiación del Plan se ha solicitado y previsto por los trámites procedentes a través de los Fondos FEDER de la Comunidad Europea, como razona con amplitud la sentencia recurrida y consta en el ramo de prueba de la Administración demandada. La jurisprudencia de este Tribunal es constante al afirmar que el estudio económico-financiero no debe contener necesariamente un presupuesto detallado de ingresos y gastos concretos, por lo que los documentos existentes deben ser considerados suficientes para entender cumplida la finalidad del artículo 77.2 g) del Reglamento de Planeamiento, con la consiguiente desestimación de esta alegación.» En este caso, no se contiene ninguna referencia ni a los ingresos ni a los gastos que no sean de construcción, con lo cual no se entendería cumplido ese mínimo exigido por la jurisprudencia.

La consecuencia de todo lo anterior es que debe de anularse el PERI recurrido por los motivos ya expuestos.

CUARTO.— Con relación a la indemnización, es una petición subsidiaria para el caso de que se hubiese desestimado el recurso, por lo que, habiéndose estimado, no cabe hacer examen de la misma.

QUINTO.— No procede hacer expresa condena de las costas del recurso, conforme al art. 139 LJCA, al no haberse apreciado temeridad o mala fe.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación,

FALLO

Que estimando en si totalidad el recurso interpuesto por P.C., S.A., representada por la procuradora Sra. F. y defendida por el letrado Sr. S.B., contra el Acuerdo de 26-5-2000 del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza que aprobó definitivamente el Plan Especial de Reforma Interior de la manzana comprendida entre las calles Forment, Santiago, Bayeu y Espoz y Mina, declaramos que el mismo no es ajustado a derecho, y en consecuencia lo anulamos, no habiendo lugar a hacer expresa condena de las costas del recurso.

Por esta nuestra sentencia lo pronunciamos mandamos y firmamos.