

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA.

Recurso de Apelación n.º 4552/1990. Sentencia de 19-2-1992

TEMA: PLANEAMIENTO.

PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR.

Aprobación definitiva: Impugnación.

Estudio Económico-financiero: Evaluación.

Documentación: Plan de etapas y alternativas.

Excmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Francisco Javier Delgado Barrio

MAGISTRADOS

D. Juan García-Ramos Iturralde

D. Jaime Barrio Iglesias (*Ponente*)

En la Villa de Madrid, a diecinueve de febrero de mil novecientos noventa y dos.

VISTO el recurso de apelación interpuesto por D.^a E. L. V., representada por la Procuradora D.^a C. R. C., bajo la dirección de Letrado; y, siendo partes apeladas el Ayuntamiento de Zaragoza, con la representación del Procurador D. P. M. G., bajo la dirección de Letrado; y, la entidad «E. A., S.A.», representada por el Procurador D. J. M. V. G., bajo la dirección de Letrado; y, estando promovido contra la sentencia dictada el 11 de abril de 1990, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en recurso sobre Plan Especial de reforma interior.

Es Ponente el Excmo. Sr. D. Jaime Barrio Iglesias, Magistrado de esta Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, se ha seguido el recurso número 789/89, promovido por D.^a E. L. V., y en el que ha sido parte demandada el Ayuntamiento de Zaragoza y codemandada «E. A., S.A.», sobre Plan Especial de Reforma Interior.

SEGUNDO. – Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 11 de abril de 1990, con la siguiente parte dispositiva: «FALLAMOS: Primero. – Rechazamos las causas de inadmisión alegadas. Segundo. – Desestimamos el presente recurso contencioso n.º 789 de 1989, deducido por D.^a E. L. V. Tercero. – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas».

TERCERO. – La referida sentencia se basa en los siguientes Fundamentos de Derecho: «Primero. – Se impugnan en este proceso los acuerdos del Ayuntamiento Pleno de Zaragoza, de 16 de marzo y 16 de junio de 1989. El contenido del primero de estos actos se ha transcrito en los antecedentes de hecho, en tanto que el dictado en Reposición decía así: «Primero: Desestimar el recurso de reposición interpuesto por D.^a E. L. V., en expediente número 3.081.456/89, contra acuerdo plenario de fecha 16 de marzo de 1989 por el que se aprobaba con carácter definitivo el Plan Especial de Reforma Interior del Área de Intervención U-33-2 habida cuenta que en la tramitación del expediente se ha observado el procedimiento legalmente previsto y en el contenido de lo solicitado no se aprecian nuevas razones de hecho ni de derecho que motiven una modificación del acuerdo objeto de recurso. Segundo: En primer lugar tenemos que rechazar las causas de inadmisión deducidas. Quien acciona está legitimado para ello, dado el carácter público de la acción urbanística; las impugnaciones administrativa y judicial se han deducido en tiempo y forma, según resulta de unas y otras actuaciones. Finalmente, los nuevos temas que se traen al proceso son cuestiones que por su incidencia procedimental serán incluso revisables de oficio. Tercero: En relación con la afirmación de que el Plan Especial de Reforma Interior impugnado modifica las previsiones del Plan General, la Sala tiene que rechazar tal motivo de oposición, haciendo suya la argumentación jurídica que hace el defensor de la Administración en su contestación a la demanda en donde se desarrolla una precisa síntesis de los diversos informes evacuados en vía administrativa que demuestran que el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza no contiene ninguna precisión respecto a la posibilidad de que se creen unos locales bajo la acera del ensanche de la calle ..., apareciendo, por primera vez, la posibilidad de creación de aquellos locales en el Avance redactado para subdividir la zona o Área de Intervención U-33 en las nuevas U-33-1 y U-33-2, cumpliéndose así la exigencia recogida en el P.G.O.U., de que había de redactarse un Avance de Planeamiento del Área para poder subdividirla. En mayo de 1988 se realiza por los arquitectos redactores del Plan

Especial una comparecencia en la que aclaran diversas circunstancias del mismo, y emitido informe nuevamente por el Servicios de Planeamiento, se señala en él que la estructura portante de los locales comerciales bajo la C/ ... había de sufragarla el Ayuntamiento, si bien el Sr. Gerente de Urbanismo propuso modificar tal prescripción y sustituirla por la de que fuera el Promotor el que asumiera, como costo de urbanización, la construcción de la estructura de los locales situados bajo rasante. El Ayuntamiento Pleno, en sesión de 16 de junio de 1988, aprobó inicialmente el Plan Especial, señalando que el propietario debería sufragar el coste de la estructura de los tan repetidos locales. En el periodo probatorio digo de información pública, por la representación de «E. A., S.A.», se formularon alegaciones en relación con diversos puntos del acuerdo de aprobación inicial, y entre éstas, la de que se reconsideraran los costes de urbanización que se le exigían por ser superiores a los legalmente exigibles, y en concreto venía a manifestar: «La estructura portante de los locales comerciales bajo la C/ ..., no es un obra de urbanización que entre dentro de los preceptos legales citados (artículo 88 y 122 de la Ley del Suelo y 59 del Reglamento de Gestión Urbanística) sino que responde única y exclusivamente al interés de la Corporación de disfrutar debajo de esa calle de unos locales que van a quedar de su única y exclusiva propiedad, por ello el coste de su urbanización deberá afrontarlo la Corporación Municipal ya que redunda en su único y exclusivo beneficio». El Ayuntamiento Pleno, tras ser emitidos diversos informes, resolvió el 17 de noviembre de 1988 aprobar con carácter provisional el Plan Especial, liberando al propietario, en lo relativo al punto de urbanización, de hacerse cargo del costo de la estructura de los locales, al quedar suprimidos éstos. La Comisión Provincial de Urbanismo informó favorablemente «por ajustarse a la normativa vigente P.G.O.U. de Zaragoza». Igualmente fue favorable el informe de la Confederación Hidrográfica del Ebro en el punto relativo a su competencia, con lo que con fecha 16 de marzo de 1989 el Ayuntamiento Pleno aprobó con carácter definitivo el Plan Especial. Cuarto: En consecuencia la norma 4.5.5. del P.G.O.U. de Zaragoza prevé, en su apartado n.º 7, la posibilidad de agregar o dividir los ámbitos de desarrollo de Planes Especiales, exigiéndose únicamente para hacerlo la previa o simultánea aprobación de un Avance de Ordenación de los ámbitos que se unen o se segregan, en el que se razone y justifique la propuesta y se establezcan las bases para la coordinación del Planeamiento de las Áreas implicadas. De acuerdo con esta previsión el Ayuntamiento de Zaragoza redactó el Avance de Ordenación, dejando prevista en el mismo la posibilidad de aprovechar unos locales bajo la C/ ..., en el lugar en el que dicha calle se ensancha y da frente a la nueva Plaza que es creada. Tal precisión apareció única y exclusivamente en el citado Avance de Ordenación sin que existiera ninguna previsión al respecto en el P.G.O.U. El artículo 28 del Texto Refundido de la Ley del Suelo expresa que los Avances se redactarán con la finalidad «de que sirvan de orientación», y su aprobación «sólo tendrá efectos administrativos internos preparatorios de la redacción de los Planes y Proyectos definitivos». En definitiva, su finalidad es puramente interna y preparatoria del Planeamiento, y a diferencia de los Planes no tienen carácter normativo, pudiendo el Ayuntamiento recoger el contenido del Avance, en todo o en parte, o bien modificarlo. Tal postura ha sido mantenida en reiteradas Sentencias del Tribunal Supremo, entre las que —siguiendo el informe que para contestar al recurso de reposición efectuó el Servicio de Planeamiento— citaremos las de 20-10-75, 6-12-79 y 8-7-77. No resultando por tanto ninguna vulneración legal la supresión de los locales a los que constantemente nos hemos venido refiriendo. Quinto: En lo que afecta al estudio económico-financiero, la Sala entiende que las deficiencias que señala el dictamen pericial emitido no son suficientes para provocar una anulación parcial del procedimiento administrativo; puesto que sus carencias no impiden a dicho estudio alcanzar su objetivo y son proporcionales a la finalidad que urbanísticamente tiene encomendado. En efecto, el artículo 77.3 del Reglamento de Planeamiento exige que la documentación de los Planes Especiales tenga el grado de precisión adecuado a sus fines, y el estudio económico-financiero incorporado al presente es perfectamente adecuado a sus fines, así lo ha entendido el Ayuntamiento y la Comisión Provincial de Urbanismo al aprobarlo, y resulta evidente que mediante el mismo se conoce y queda patente la viabilidad del mismo, finalidad fundamental del estudio económico-financiero que ha de redactarse en todo Plan. Sigue diciendo el mismo artículo 77.3 citado, que la documentación será igual a la de los Planes Parciales cuando sean de reforma interior, «salvo que alguno de los documentos de éste sea innecesario por no guardar relación con la reforma», que es lo que ocurre en el caso de autos. Sexto: En cuanto al resto de las impugnaciones, este Tribunal tiene que hacer suya la apreciación que hace la Administración demandada en el sentido de que no puede prosperar el que se denuncie como carencia del Plan Especial aprobado, al no haberse hecho constar en el mismo las indemnizaciones procedentes por el derribo de las construcciones afectadas, incumpliendo con ello los artículos 55 y 63 del Reglamento de Planeamiento. Tal afirmación no tiene en cuenta que el Ayuntamiento en su acuerdo plenario de 17-11-88, en el que llevó a cabo la aprobación provisional del Plan, expresamente resolvió que el coste de indemnización de los derechos arrendaticios habría de ser contemplado en el oportuno Proyecto de Compensación, habiéndose incluido también tal prescripción en el Texto Refundido del Plan Especial. Siendo legalmente obligatoria la redacción de un Proyecto de Compensación, incluso cuando se trata de propietario único, es en este momento en el que, con audiencia y participación de los afectados, habrá de fijarse la correspondiente valoración de la indemnización de los derechos arrendaticios. En lo demás, las previsiones urbanizadoras resultan insuficientes. Séptimo: La desestimación del recurso no va acompañada de especial pronunciamiento en cuanto a costas».

CUARTO. – Contra dicha sentencia la parte actora interpuso recurso de apelación, que fue admitido en ambos efectos y, en su virtud, se elevaron los autos y expediente Administrativo a este Alto Tribunal, con emplazamiento de las partes, habiéndose substanciado la alzada por sus trámites legales.

QUINTO. – Acordado señalar día para el fallo en la presente apelación cuando por turno correspondiera, fue fijado a tal fin el día 7 de febrero de 1992, en cuya fecha tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Los de la sentencia apelada, que sustancialmente se aceptan, y además:

PRIMERO. – Las alegaciones de la apelante, sumamente sucintas, se centran en tres distintos aspectos de la impugnación por su parte del Plan Especial de Reforma Interior del Área de Intervención U-33-2, sin que ninguna de las mismas posea la virtualidad necesaria para que su actual pretensión pueda ser estimada, razón por la que se impone la desestimación de la apelación y la confirmación de la sentencia recurrida. En primer lugar, y por lo que se refiere al estudio económico-financiero, por una parte, la inclusión en el mismo de los medios económicos de toda índole con que cuente el promotor o promotores de la urbanización, indicando los recursos propios y las fuentes de financiación, es una prevención del artículo 46.d) del Reglamento de Planeamiento que, como al principio del artículo se expresa, se refiere, no a los Planes de iniciativa particular sin más, sino a estos Planes cuando se contraigan a urbanizaciones de iniciativa particular, concepto diferente ya distinguido en el artículo 53.2 del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; y por otra parte, la importancia del estudio económico-financiero en la actualidad aparece devaluada, y así, de los artículos 9.2.e) y 10.2.a) de la Ley de 12 de mayo de 1956, por los que, respectivamente, se disponía la inclusión en los Planes Generales de un estudio económico-financiero que justificara la ponderación entre el criterio de planeamiento en que se sustentase y las posibilidades económicas y financieras del territorio y población, y de una memoria en los Planes Parciales justificativa de la ordenación, de las etapas para realizarla y de los medios económico-financieros disponibles y que deberían quedar afectos a la ejecución del Plan, con base en los cuales se había elaborado una doctrina jurisprudencial exigente en la materia, se ha pasado a una mayor discrecionalidad administrativa, en la Ley Refundida en el Texto de 9 de abril de 1976, artículos 12.2.1.h) y 3.e), respecto de los Planes Generales, y 13.2.g), en cuanto a los Planes Parciales, exigir simplemente determinar, en suelo urbano en aquellos y en suelo urbanizable programado en éstos, la evaluación económica de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización y la confección de un estudio económico-financiero, y en los artículos 42 y 55 del Reglamento de Planeamiento, desarrollando aquellos y los 29.1.j) y 45.1.h) del mismo, disponer tan sólo unas evaluaciones económicas en los estudios correspondientes a cada Plan, abandonándose en consecuencia aquellas ponderaciones entre el criterio de Planeamiento y reales posibilidades económicas y financieras y afectación de los medios económico-financieros disponibles a la ejecución del Plan. En segundo término, en lo que respecta al plan de etapas, no es cierto que el mismo no se comprenda entre la documentación del Plan Especial de Reforma Interior impugnado, extremo fácilmente comprobable, y las imperfecciones que pudiera tener, si es a ello a lo que se refiere la apelante al hacer la correspondiente alegación, fueron perfectamente subsanadas en la comparecencia de los tres Arquitectos redactores del Plan ante la Gerencia Municipal de Urbanismo en la que quedaron concretadas las etapas y la duración total de ellas. Finalmente, en lo que afecta a la falta en la documentación del Plan Especial del análisis de las diversas alternativas que pudieran plantearse y de la justificación de la que ha resultado elegida, simplemente cabe decir que esta determinación es propia de los Planes Parciales y no de los Especiales, tal como se desprende del artículo 58 del Reglamento de Planeamiento, sin que por tanto quepa imponerla al Plan Especial que nos ocupa, y máxime cuando su redacción había sido dispuesta por el Plan General.

SEGUNDO. – No es de apreciar temeridad ni mala fe a los efectos de la imposición de costas prevista para en su caso en el artículo 131 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de apelación interpuesto por D.^a E. L. V. contra la sentencia dictada el 11 de abril de 1990 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en los autos número 789/89 y, en consecuencia, confirmamos la misma en todos sus extremos; sin hacer expresa imposición de las costas causadas.

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