

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso nº 950/1997. Sentencia de 29-09-2000**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO**

PLAN PARCIAL. APROBACIÓN DEFINITIVA.  
Modificación puntual Area Actur-Puente de Santiago.  
Derecho de reversión de terrenos ACTUR.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Jesús M<sup>a</sup> Arias Juana (*Ponente*)

**MAGISTRADOS**

D<sup>a</sup> Isabel Zarzuela Ballester  
D<sup>a</sup> Nerea Juste Díez de Pinos

En Zaragoza, a veintinueve de septiembre de dos mil.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de impugnación la aprobación definitiva de la modificación puntual del Plan Parcial de las Áreas 2, 3, 5 y 6 del Actur-Puente Santiago acordada por el Pleno Municipal en sesión de 26 de julio de 1996.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 17 de junio de 1997, interpuso recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo citado en el encabezamiento de esta sentencia.

**SEGUNDO.**— Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar la parte recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el suplico de que se dictara sentencia por la que se anule la resolución recurrida por no estar ajustada a Derecho.

**TERCERO.**— La Administración demandada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, que se dictara sentencia por la que se declare inadmisibile y, en su caso, se desestime el recurso interpuesto.

**CUARTO.**— Recibido el juicio a prueba y practicada la propuesta por las partes con el resultado que es de ver en autos, y tras evacuarse el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado, 21 de septiembre de 2000.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**— Se impugna en el presente proceso por la parte actora la aprobación definitiva de la modificación puntual del Plan Parcial de las Áreas 2, 3, 5 y 6 del Actur-Puente Santiago acordada por el Pleno Municipal en sesión de 26 de julio de 1996.

**SEGUNDO.**— Entrando con carácter previo en el examen de las causas de inadmisibilidad opuestas por la Administración demandada en su escrito de contestación a la demanda, debe ponerse de manifiesto, para su desestimación, por un lado, que no cabe apreciar la carencia de objeto del presente recurso al venir constituido el mismo por la conformidad o no a derecho de la modificación puntual del aludido Plan Parcial aprobada en la referida fecha de 26 de julio de 1996, independientemente de cuales puedan ser los motivos últimos que han podido llevar a los recurrentes a tal impugnación o la finalidad perseguida con ello; por otro lado, que no cabe negar su legitimación en cuanto persiguen la defensa de unos intereses como titulares que fueron de fincas expropiadas en el ámbito del Plan Parcial o sucesores de titulares —cuestión distinta es si la acción o acciones emprendidas es o no la más conveniente—, y aún cuando así no fuere, la legitimación derivaría del artículo 304 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 que establece la acción pública para exigir ante los Órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas, constituyendo un presupuesto lógico y normal de tal actuación la no titularidad del accionante de derecho subjetivo alguno, ni siquiera de un simple interés personal, directo y legítimo; y, finalmente —frente al invocado abuso de derecho—, que no cabe deducir de lo actuado que —como exigen las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1980 y 2 de noviembre de 1989, entre otras, para que pueda apreciarse— los actores hayan ejercitado tal acción buscando exclusivamente el daño de un tercero y no el beneficio propio o de la colectividad.

**TERCERO.**— Los argumentos expuestos por la representación de los recurrentes en su demanda no son sino reiteración de los ya mantenidos en anteriores recursos interpuestos por algunos de ellos contra el Acuerdo de 8 de noviembre de 1994 de la Diputación General de Aragón por el que se aprobó definitivamente la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, para el ámbito de las Áreas 2, 3, 5 y 6 del Actur y Ronda Norte Ferroviaria, y contra el Acuerdo de 9 de mayo de 1995 por el que se aprobó definitivamente el Plan Parcial de las Áreas 2, 3, 5 y 6 del Actur-Puente Santiago, que vino a desarrollar el primero. Tales argumentos fueron analizados tanto por la Sección 2ª de esta Sala, como por esta Sección 1ª, en la sentencia número 64, de 3 de febrero de 1999, y números 161 a 164, de 4 de marzo de 1999 de la Sección 2ª, y números 169 a 171 y 200 a 203, de 23 de marzo de 1999, de la Sección 1ª, todas en recursos contra el Acuerdo de modificación del PGOU —y cuyo contenido se reprodujo en las recaídas en los recursos contra la aprobación del Plan

Parcial—, debiendo aquí igualmente reproducirse la fundamentación de tales sentencias, y que determina, sin necesidad de mayores o distintos razonamientos, también la desestimación del presente recurso:

«SEGUNDO.— Con carácter previo deben examinarse dos cuestiones de alcance formal a partir de las alegaciones de las partes.

A) En primer término, en la contestación a la demanda de la Diputación General de Aragón se dice que la Diputación General de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza han suscrito un convenio de colaboración con fecha catorce de febrero de 1996 y que como consecuencia del mismo se ha procedido a tramitación del correspondiente procedimiento de Modificación del PGOU en el mismo ámbito señalado, que ha concluido con su aprobación por resolución de 11 de julio de 1996 de la Diputación General de Aragón, a la que sigue la Modificación del Plan Parcial derivado del anterior, aprobada definitivamente en sesión plenaria municipal de 26 de julio de 1996, todo lo cual se desprende de la prueba documental practicada en el recurso 117/95, que el Tribunal tiene a la vista. A partir de este dato se manifiesta en dicho escrito de contestación que el presente recurso carece de sentido porque nunca se procederá a la ejecución de la resolución impugnada ni de la Modificación de que se trata, lo cual se reitera en el escrito de conclusiones.

Aunque estas alegaciones van acompañadas de ninguna consideración jurídica ni se extrae ninguna consecuencia en la parte suplicatoria de la contestación, hay que decir que su formulación puede dar a entender que se está en presencia de un supuesto de pérdida sobrevenida del objeto del recurso que daría lugar a un pronunciamiento de extinción del proceso sin necesidad de otros razonamientos. Sin embargo, esto no es así puesto que, con independencia de la ejecución o no de la Modificación que ahora se impugna, es lo cierto que el Plan afectado por la misma ha estado plenamente vigente, ya que no se accedió a la suspensión cautelar interesada por la parte actora, a la que se opuso la parte demandada, de manera que cabe la posibilidad de que existan actos de aplicación del mismo cuya validez dependa de la conformidad con la legalidad de la Modificación que ahora se analiza y, sobre todo, no se aprecia que la segunda Modificación llevada a cabo en 1996 suponga satisfacción para la pretensión que ahora se ejercita, por lo que subsiste plenamente el interés y la necesidad de estudiar la cuestión desde la perspectiva de la demanda.

B) A su vez la parte demandante, una vez terminada la tramitación del recurso, presentó escrito de 3 de diciembre de 1997 en el que reitera su pretensión de nulidad del acto impugnado tras realizar nuevas alegaciones.

En la primera de ellas se sostiene que como consecuencia de la sentencia constitucional de 21 de marzo de 1997, que declara la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, la resolución objeto de este recurso es nula de pleno derecho, añadiendo que en el procedimiento de modificación de otros instrumentos de planeamiento de otras localidades se han acordado tramites específicos para su adaptación a la nueva situación generada por tal sentencia. Mas esta alegación no puede ser

aceptada puesto que a partir del hecho de la anulación por el Tribunal Constitucional de las normas indicadas no cabe extraer, sin más, la consecuencia que se dice porque es preciso indicar y razonar los preceptos concretos y su reflejo en la resolución impugnada de los que se hace derivar la nulidad que se invoca, para determinar si esto es así y también si la actuación enjuiciada en este recurso tiene o no cobertura en otras normas, en particular en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 o en los Reglamentos que se desarrollan, sin que la escueta manifestación de la parte recurrente permita extraer la conclusión de que la Modificación objeto de debate haya quedado afectada por el pronunciamiento de inconstitucionalidad mencionado, sin olvidar que el dato relativo a otros procedimientos de modificación del planeamiento no es trasladable a este supuesto de forma automática, sin argumento adicional sobre el particular.

Los restantes alegatos del citado escrito se refieren todos ellos a cuestiones de legalidad ordinaria, sobre las que no cabe hacer consideración alguna en este momento porque han sido introducidas en el debate a destiempo, cuando pudieron ser expuestas en la demanda ofreciendo así a las partes demandada y codemandada la posibilidad de replicar y de probar lo conveniente, significándose además que lo escueto de su formulación no ofrece a esta Sección sugerencia alguna para hacer uso de la posibilidad prevista en el art. 43.2 de la LJCA.

TERCERO.— Ya en relación con el problema debatido, la lectura de la demanda revela que la tesis de la parte actora se sustenta en la alegación fáctica de que ellos mismos o sus causantes fueron propietarios de terrenos situados en el ámbito que nos ocupa, que fueron expropiados con fundamento en los Decretos de Actuaciones Urbanísticas Urgentes de 27 de junio de 1970 y de 28 de enero de 1972, tal como se citan literalmente, albergando la aspiración a obtener la reversión de dichos terrenos o una solución alternativa por parte de la Administración, como consecuencia de las vicisitudes de la actividad urbanística durante los años posteriores y hasta el momento presente en que se adopta la resolución impugnada. La fundamentación jurídica de la propia demanda tras una referencia a una sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de marzo de 1994 sobre la materia, se extiende sobre la legislación y jurisprudencia aplicables en materia de reversión expropiatoria, en particular sobre la variación del fin tomado en consideración para acordar la expropiación y la desaparición de la afectación o la declaración de utilidad pública, continúa con diversas alusiones genéricas acerca de la forma en que se ha producido la actuación administrativa en relación a los demandantes y termina, tras una general afirmación de incumplimiento de las normas aplicables en la zona ACTUR de Zaragoza, con la mención también genérica a la posibilidad de reserva de parcelas con cita del Decreto 2114/1968, de 2 de julio. A la demanda siguen los escritos de contestación de las Administraciones demandada y codemandada cuyos razonamientos jurídicos giran en torno, básicamente, a la jurisprudencia relativa a la expropiación forzosa y al derecho de reversión, en concreto.

La problemática y aspiraciones que subyacen en este recurso no son desconocidas para la Sala, hasta el punto de que han sido ya contempladas en sentencias precedentes, como muestra la copia de la sentencia de 2 de noviembre

de 1994 del Tribunal Supremo que se aporta con la contestación de la DGA. Ahora bien, con independencia de anteriores pronunciamientos, importa en este momento destacar que el verdadero objeto del recurso, según se desprende del escrito de interposición y de la parte suplicatoria de la demanda, como ya se ha dicho, es determinar la legalidad de una Modificación del Plan General de Ordenación Urbana, relativa a las Áreas mencionadas y no lo es establecer decisión alguna acerca del derecho de reversión sobre las fincas expropiadas en la zona «Actur-Puente de Santiago,» de manera que no es posible analizar la incidencia que la nueva redacción del planeamiento pueda tener en tal derecho de reversión porque esto supondría un pronunciamiento o anticipación de una cuestión futura, incompatible con el carácter revisor de esta Jurisdicción.

Hecha esta precisión, necesaria atendiendo a los términos en que se desarrolla el debate entre las partes, procede abordar el verdadero y único punto controvertido en el recurso. En este sentido es de recordar que la potestad de planeamiento y el “ius variandi” que le es inherente es plenamente susceptible de control judicial a través de los conocidos métodos de control de la discrecionalidad, ampliamente destacados y aplicados por la jurisprudencia en numerosas sentencias del Tribunal Supremo, consistentes en la diferenciación de los conceptos jurídicos indeterminados, el control de los hechos determinantes y la aplicación de los principios generales del Derecho, no constituyendo límite para el ejercicio de esta potestad el derecho de los propietarios derivado del planeamiento anterior o de un convenio previamente celebrado con la Administración, sin perjuicio de que puedan generar un derecho de indemnización (Ss. 11 de diciembre de 1997, ARZD. 9464/97; de 20 de octubre de 1997, ARZD. 7501/97; de 23 de junio de 1994, ARZD. 5339/94; 9 de febrero de 1994, ARZD. 1443/1994 y de 18 de marzo de 1992, ARZD. 3376/92, entre otras muchas), si bien se ha destacado por la propia doctrina del Tribunal Supremo que las alegaciones que en tal sentido puedan formularse deben tener suficiente apoyo en una clara actividad probatoria desarrollada sobre el particular —como con carácter general es necesaria en el ámbito de los procesos en materia de urbanismo, en los términos que se reflejan en la sentencia de 25 de mayo de 1996 (ARZD. 4202/1996)— de la que resulte plenamente acreditada la forma concreta en que la Administración haya podido incurrir en una eventual contravención del ordenamiento. En el presente supuesto no ha quedado probada la ilegalidad que se pretende puesto que la resolución impugnada, dictada después de seguir todas las fases del procedimiento, se halla suficientemente motivada y se corresponde con los informes y antecedentes obrantes en el expediente, sin que se haya acreditado “...que la Administración al planificar, ha incurrido en error, o al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad, o la estabilidad o la seguridad jurídica, o con desviación de poder, o falta de motivación en la toma de su decisión...”, según expresión de la primera de las sentencias citadas, a lo que debe añadirse que el derecho de reversión que la parte actora sitúa en el fundamento de su demanda no es obstáculo o límite para Modificación que se impugna».

**CUARTO.**— No hay motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

### **FALLO**

**PRIMERO.**— Rechazamos las causas de inadmisibilidad opuestas por la Administración demandada.

**SEGUNDO.**— Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 950 del año 1997, interpuesto contra el Acuerdo referido en el encabezamiento de la presente sentencia.

**TERCERO.**— No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Así, por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.