

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso nº 238/2007. Sentencia de 20-01-2010**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO**

PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR. F-55-4.

Suelo categorizado como Suelo Urbano No Consolidado en el vigente PGOU. Procedencia a pesar de su categorización anterior como Suelo Urbano Consolidado.

Urbanización previa obsoleta e inadecuada para la edificación acreditada por el Plan General. Estudio económico suficiente. Carácter estimativo.

Cesiones: dotaciones previas. Legalidad no computa en el régimen urbanístico vigente.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Ricardo Cubero Romeo

**MAGISTRADOS**

D. Jesús María Arias Juana (*Ponente*)

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

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

En Zaragoza, a veinte de enero de dos mil diez.

En nombre de S.M. el Rey.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sección Primera), el recurso Contencioso-Administrativo número 238 de 2007, seguido entre partes; como demandantes D. S.L.T., D<sup>ña</sup> L.E.C., D. F.J.L.E., D<sup>ña</sup> M.V.L.E. y las compañías mercantiles L.H.,S.L., L.E.,S.L. y L.M.,S.L., representados por el Procurador de los Tribunales D. I.G.N. y asistidos por el Letrado D. M.A.C.C., como demandado el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora de los Tribunales D<sup>ña</sup>. N.C.A. y asistido por el Letrado del D. C.N.C., y como demandadora la compañía mercantil I.M.C.,S.L., representada por la Procuradora de los Tribunales D<sup>ña</sup>. E.B.I. y asistida por la Letrada D<sup>ña</sup> A.B.B.C. Es objeto de impugnación el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 30 de marzo de 2007, por el que se aprobó con carácter definitivo, con determinadas prescripciones, el Plan Especial del Área de Intervención F-55-4 instado por la mercantil I.M.C.,S.L.

**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 15 de junio de 2007, interpuso recurso Contencioso Administrativo contra el Acuerdo citado en el encabezamiento de esta Sentencia.

**SEGUNDO.-** Previa la admisión a trámite del recurso 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 declare nulo o anule el Acuerdo impugnado e, igualmente, declare su derecho a que el terreno de su propiedad incluido en el ámbito sea excluido de la Unidad, con carácter subsidiario, que se tenga en cuenta la superficie previamente cedida de 306 m<sup>2</sup> a todos los efectos, y el derecho que le asiste a que tanto en el planeamiento como en su posterior ejecución se tenga en cuenta la especial situación de sus terrenos y que los mismos constituyen el resto de una finca tras las operaciones de cesión y urbanización, y con imposición de costas a quien se opusiere.

**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 dinamita y, en su caso, desestime el recurso formulado.

**CUARTO.-** La mercantil codemandada, 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 desestime el recurso formulado, confirmando la validez de las resoluciones impugnadas, con condena en costas a la parte actora.

**QUINTO.-** Recibido el juicio a prueba, con el resultado que es de ver en Autos, y tras el trámite de conclusiones, se celebró la votación y falló el día señalado, 14 de enero de 2010.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente proceso, directamente, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 30 de marzo de 2007, por el que se aprobó con carácter definitivo, con determinadas prescripciones, el Plan Especial del Área de Intervención F-55-4 instado por la mercantil "I.M.C.,S.L.", e, indirectamente, el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza -texto refundido de 2002-; pretendiéndose por los recurrentes, con anulación de aquel acuerdo y -aunque no se especifique en el suplico de la demanda- del Plan General, en cuanto clasifica como suelo urbano no consolidado la finca de la que son propietarios incluida en el ámbito del plan especial -sita en el número 290 de la Avenida de Cataluña- y en cuanto a la delimitación de la unidad de ejecución efectuada, que se declare: que el terreno de su propiedad incluido en el ámbito del área de intervención en cuestión sea excluido de la unidad, ya que con anterioridad ha cedido y urbanizado y se trata de un suelo urbano consolidado; con carácter subsidiario, que se tenga en cuenta la superficie previamente cedida de 306 m<sup>2</sup> (20,80 x 15 mts.) a todos los efectos, de modo que sean los recurrentes los que puedan hacer efectivos los derechos urbanísticos correspondientes a esa superficie, y, asimismo, que se les reconozca el derecho que les asiste a que tanto en el planeamiento como en su posterior ejecución se tenga en cuenta la especial situación de sus terrenos y que los mismos constituyen el resto de una finca tras las operaciones de cesión y urbanización.

Debiendo previamente significarse, frente a la pretendida inadmisión del recurso que formula la representación municipal, que la misma no puede acogerse dados los concretos instrumentos de planeamiento aquí recurridos y cuya anulación se pretende, siendo distinto que algunas de las alegaciones o motivos aducidos por los recurrentes a tal fin resulten improcedentes al afectar a cuestiones propias de la fase de gestión y no a la de ordenación en la que nos encontramos, por lo que se ha de adelantar ya al respecto que, en efecto, no cabe entrar aquí a examinar tales cuestiones -como los concretos aprovechamientos que finalmente se les han de adjudicar indemnizaciones que les puedan corresponder y cargas que tengan que soportar.

**SEGUNDO.-** Ha de partirse -lo que no se cuestiona y así resulta de lo actuado- que, efectivamente, el ámbito de la parcela de los recurrentes -inicialmente de 1.210,55 m<sup>2</sup> fue objeto de un estudio de detalle aprobado definitivamente el 27 de septiembre de 2006, en desarrollo del Plan General Municipal de Ordenación de Zaragoza de 1986 -que calificaba tal parcela como zona de edificación industrial (zona A-7) dentro del uso industrial-, que determinó que hubiera de segregarse y cederse al Ayuntamiento para viales la superficie de 306 m<sup>2</sup> y que, de acuerdo con el uso dominante industrial previsto en dicho plan, posibilitó a los recurrentes, previa obtención de las correspondientes licencias, la construcción del complejo comercial-industrial y el ejercicio de las actividades que viene desarrollándose por las empresas de las que son titulares.

El Plan General de Ordenación Urbana aprobado definitivamente el 13 de

junio de 2001 incluyó tal parcela y la referida superficie de 306 m<sup>2</sup> de ella segregada -lo que, pese a haberlo cuestionado en la demanda, se reconoce por los recurrentes en su escrito de conclusiones-, dentro del ámbito del Área de Intervención F-55-4, con la clasificación de suelo urbano no consolidado Correspondiendo las zonas "F", según el Plan General, a áreas de nueva ordenación en ámbitos vacantes u obsoletos, pendientes de planeamiento, reguladas en el capítulo 5.2 de sus normas urbanísticas. Como establece su artículo 5.2.1 *"corresponden a suelos en los que se proyectan nuevos tejidos urbanos pendientes de ordenación mediante un plan especial de reforma interior y de la gestión consiguiente..."* Disponiendo el artículo 5.2.2 que *"las condiciones de ordenación de cada área de la zona F se desarrollan en una ficha particular aneja a estas normas..."*; y previéndose en la correspondiente al área de intervención en cuestión para la misma los usos y apología de la edificación de las zonas "A-2", esto es, edificios aislados o agrupados en ordenación abierta, con uso dominante de vivienda colectiva.

Con tales premisas la pretensión de los recurrentes de exclusión de su parcela del referido ámbito y su clasificación como suelo urbano consolidado debe ser rechazada, pese a que conforme al planeamiento anterior se trataba de suelo urbano consolidado, y ello por cuanto que la normativa urbanística autonómica posibilita efectuar por medio del Plan General la "desconsolidación" del suelo urbano consolidado o cambio de categoría a suelo urbano no consolidado, al disponer el artículo 14.2 de la Ley Urbanística de Aragón de 25 de marzo de 1999 -aquí aplicable- que "tendrán la consideración de suelo urbano no consolidado los terrenos del suelo urbano que el Plan General defina expresamente por estar sometidos a procesos integrales de urbanización, renovación o reforma interior", y el apartado tercero del artículo 21 -entonces vigente- de Decreto 52/2002, de 9 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios, que "también se incluirán en esta categoría los terrenos totalmente consolidados por la edificación cuando la urbanización no exista, haya quedado obsoleta o haya dejado de ser adecuada respecto de la edificación que soporta o el Plan le autoriza a soportar". Estableciendo el artículo 99.4 de la referida Ley que la delimitación de unidades de ejecución para la realización de procesos integrales de renovación o reforma interior en suelo urbano consolidado requerirá la previa definición de los terrenos como suelo urbano no consolidado. Siendo, por otra parte, incuestionable la potestad discrecional del planificador en la configuración del planeamiento, de la que es manifestación clara el innegable "ius variandi", sin que los invocados por los recurrentes principios de confianza legítima y seguridad jurídica puedan conllevar, como dice la representación municipal, derecho alguno a la petrificación del ordenamiento o a la inmodificabilidad del Plan.

Pues bien, el Plan Especial aquí impugnado prevé en los terrenos en cuestión una actuación que cabe calificar en los términos del citado artículo 14 de "proceso integral de urbanización, renovación o reforma interior". Y es que se pretende la sustitución del uso industrial existente por el residencial y la obtención y mejora de viales y espacios públicos en un ámbito, cuando menos, con una urbanización obsoleta e inadecuada en relación a la edificación que el Plan le autoriza a soportar. Consecuentemente, ante la actuación urbanística que se preveía, y conforme a los preceptos referidos, necesariamente debían clasificarse los terrenos de suelo urbano no consolidado. A lo que se ha de añadir la reiterada doctrina jurisprudencial recaída en aplicación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que distinguía en su artículo 14 el suelo urbano consolidado por la urbanización del que no lo está, y contenida, entre otras, en la Sentencia de 30 de enero de 2008, con cita de anteriores, como la de 26 de octubre de 2006 que declara que "la mera circunstancia de que sobre unos terrenos se hayan levantado edificaciones no excluye, per se, la posibilidad de que en todo o en parte sean incluidos en esa categoría -urbano no consolidado-, pues deberán serlo cuando formen parte de una zona en la que para hacer realidad la nueva ordenación urbanística, hayan de acometerse operaciones integrales de urbanización que prestarán los correspondientes servicios a toda ella y también, y por tanto, a los aprovechamientos ya materializados", así como la de 20 de marzo de 2007 que

afirma que “la mera circunstancia de que un edificio, en este caso una nave industrial, colinde por una de sus fachadas con una vía completamente urbanizada, no determina por sí sola que aquel suelo deba ser incluido en la categoría de suelo urbano consolidado por la urbanización”, y que no pueda serlo en la de suelo urbano no consolidado por la urbanización, y en la que se recuerda la doctrina establecida por dicho Tribunal “en las sentencias de 31 de mayo y 26 de octubre de 2006, y de 31 de enero de 2007 en la categoría de suelo urbano no consolidado por la urbanización han de incluirse, sin duda, los suelos que estén sometidos a operaciones integrales de urbanización, que el suelo urbano no consolidado por la urbanización sería, desde luego o en todo caso, aquel en el que se prevén actuaciones de urbanización que exceden de las meramente necesarias para que la parcela merezca la condición de solar, la delimitación en el mismo Plan General de una Unidad de ejecución y la elección en el de un sistema de actuación, es un dato expresivo, en principio y en tanto en cuanto no se combatan tales determinaciones, de que para el Plan es necesario llevar a cabo en ese suelo un proceso de ejecución urbanística con toda la amplitud que le es propia, en el que se afronten los gastos de urbanización, las cesiones de terreno para dotaciones y, en consecuencia, la equidistribución de beneficios y cargas que todo ello conlleva; y que en el casco urbano de una ciudad es perfectamente posible que existan espacios que, aún mereciendo la clasificación de suelo urbano, necesiten someterse a un proceso de ejecución integral, es decir, a operaciones integrales de urbanización que excedan, en todo casos de las meramente necesarias para que el espacio en cuestión merezca la condición de solar; espacios que, por ello, no pertenecen a la categoría de “suelo urbano consolidado por la urbanización”, sino a la categoría de “suelo urbano que carezca de urbanización consolidada”.

Y frente a la conclusión a la que se llega, de ser ajustada a derecho la clasificación de los terrenos de los recurrentes de suelo urbano no consolidado e inclusión en una unidad de ejecución, no cabe acoger las demás objeciones opuestas por aquellos, ni el resto de pretensiones que se articulan, debiendo ponerse de manifiesto en relación a las mismas:

Primero, que el pretendido mantenimiento, tal cual está y sin plazo, de la actividad comercial-industrial iría en contra de las previsiones del Plan General, de sustituir el uso dominante industrial por el uso dominante de vivienda colectiva. Sin que pueda llegarse a otra conclusión por el hecho de que, como se alega, se prevean en Zona A-2 como usos compatibles y complementarios las industrias, talleres y almacenes en determinadas condiciones que recoge el artículo 4.2.6 de las normas urbanísticas, pues éste expresamente establece al respecto que “no se permiten edificios de uso exclusivo o principal”, como es el caso, y si bien se considera a los existentes como tolerados, ello no puede ser obstáculo al desarrollo del Plan General, y sí, en cambio, posibilita la continuidad de la actividad hasta que tal desarrollo, mediante el Plan Especial -para lo que según la ficha se disponía de un plazo para su presentación de cuatro años- y la consiguiente gestión se efectúe. Evidentemente el Plan General, como viene a señalar el Perito Judicial en su informe, podría haber excluido la parcela de los recurrentes del área, de haberse efectuado una ordenación diferenciada para la zona limítrofe con la Avenida de Cataluña -incluyendo junto a la parcela de los recurrentes las situadas a los lados de ésta, fincas números 278 y 292 de dicha Avenida-, más, como no puede por menos de reconocer, se trata de una decisión de ámbito municipal que el Ayuntamiento, para lo que está perfectamente legitimado, no tomó al aprobar el Plan General. Decisión que no cabe calificar de irracional o arbitraria y al efecto basta con remitirse a la memoria de dicho Plan en la que se contienen específicas referencias a la remodelación del área industrial de dicha avenida y pretensión de “recuperar -en toda su longitud- el carácter de avenida urbana que históricamente tuvo en tramos inmediatos al centro histórico”; como asimismo hemos de remitirnos a la memoria del Plan Especial impugnado en donde se justifica ampliamente la solución propuesta para el área ordenada. La previsión del Plan Especial de ubicar en el frente a la avenida, ocupando las tres citadas fincas, un bloque de baja más siete plantas, de 69,39 metros de longitud o fachada a tal y 15 metros de profundidad responde, pues, a las determinaciones del Plan General, y hace no sea posible el mantenimiento de la actividad desarrollada por los recurrentes en su parcela, como así se puso de manifiesto en el informe técnico municipal, y sin

que, por lo expuesto, quepa compartir las conclusiones del perito judicial por las que parece sostener la posibilidad de ese mantenimiento sine die -lo que llevado al extremo llevaría a que la sustitución del uso industrial por el residencial prevista en el Plan General se vena enormemente dificultada, cuando no imposibilitada, de admitirse el mantenimiento indefinido de todas las actividades industriales existentes al aprobarse el Plan-.

Segundo, que no son equiparables el área de intervención aquí en cuestión y el área de intervención F-51-3, no siendo, pese a lo que alegan los recurrentes, idénticas las condiciones existentes en una y otra. Debiendo significarse que fue, sin duda, la situación y configuración de los terrenos de la última y la concreta ubicación de las industrias edificadas sobre los mismos, lo que motivó que en su ficha se previera expresamente la división en distintas unidades de ejecución con la intención de mantener en una de ellas los usos industriales existentes y que se grafiaban en plano adjunto “hasta su transformación”.

Tercero, que la invocada inviabilidad económica carece de respaldo probatorio suficiente, no pudiendo considerarse acreditada tal alegación con los informes que se aportan de valoración de la edificación de los recurrentes y del traslado de las industrias, aun cuando en ambos casos se superen las cantidades estimadas en el estudio económico del plan para indemnizaciones por bienes ajenos al suelo y traslados, con la particularidad, en cuanto a estos últimos, de que, como resulta de la comparecencia obrante al folio 253 del expediente, tal partida no pretende englobar el traslado de todas las empresas con actividad cuando se comenzó a redactar el Plan especial -año 2004-, sino las que a fecha de enero de 2006 lo seguían haciendo que, según se decía, era únicamente la de los recurrentes -como se pone de manifiesto en dicha comparecencia, los demás propietarios de empresa han ido vendiendo a los actuales propietarios-promotores del área de intervención los solares donde se ubicaban llegando respecto al funcionamiento de los negocios a los acuerdos económicos que han creído oportunos-. Debiendo, pues, concluirse, a falta de un estudio de mayor profundidad del que pudiera resultar otra cosa, más propio de la fase de gestión, que la ejecución de la unidad es viable, pudiendo compensarse las cargas de la misma con el aprovechamiento previsto en el Plan. Debiendo, por otro lado, recordarse la reiterada doctrina del Tribunal Supremo, de la que es exponente la Sentencia de 23 de enero de 1996, que viene manteniendo que el carácter general del estudio Económico-Financiero “hace inexigible una previsión específica para cada una de las operaciones que de la nueva ordenación derivan” y que ha declarado y puesto de manifiesto “el valor relativo y hasta cierto punto provisional de las estimaciones económicas del Estudio Económico-Financiero, estimaciones a las que no debe exigirse que contengan un estudio detallado e inalterable, pudiendo admitirse, por tanto, que aquellas previsiones iniciales resulten modificadas en función del carácter dinámico y de las vicisitudes por las que discurra la ejecución del planeamiento. Si la evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización tienden en definitiva a asegurar la viabilidad económica de la actuación urbanística prevista en el Plan de que se trate, preciso será, para que prospere una impugnación planteada contra un Estudio Económico-Financiero que en las actuaciones, por los elementos probatorios que se hayan aportado, resulte acreditada la inviabilidad de la actuación cuestionada” -lo que, se insiste, no es el caso-.

Y cuarto, que si bien es cierto que los recurrentes, con ocasión del estudio detalle a que antes se ha hecho alusión, cedieron la indicada superficie de 306 m<sup>2</sup>, no lo es menos que con ello pudieron llevar a efecto, con arreglo al planeamiento anterior, la construcción de la edificación sobre el resto de su propiedad y el ejercicio de la actividad comercial-industrial que han venido desarrollando, y por cuya demolición y traslado, respectivamente, habrán de ser debidamente indemnizados en la fase de gestión sin que -como ya se adelanto- sea aquí procedente, al ser propio de aquella, determinar los concretos aprovechamientos e indemnizaciones que les puedan corresponder, careciendo de fundamento, como se solicita, que se les discrimine favorablemente frente a los demás propietarios del área por el indicado motivo, así como que se les atribuya el aprovechamiento correspondiente a la superficie en su día cedida, cuando ésta ya es de dominio público y, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 105.2 de la citada Ley Urbanística de Aragón, no computa a

efectos de edificabilidad -como así recoge el plan especial impugnado-.

**TERCERO.-** Lo anteriormente expuesto determina la desestimación del recurso sin que, por otro lado, se aprecien motivos para un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

### **FALLO**

**PRIMERO.-** Desestimamos el recurso Contencioso-Administrativo número 238 del año 2007, interpuesto por D. S.L.T., DÑA L.E.C., D. F.J.L.E., DÑA M.V.L.E. y las compañías mercantiles L.H.,S.L., L.E.,S.L. y, L.M.,S.L. contra el Acuerdo referido en el encabezamiento de la presente Sentencia.

**SEGUNDO.-** 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.