

Expte.

DI-1410/2005-10

Excmo. Sr. ALCALDE PRESIDENTE
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 ZARAGOZA

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 4-11-2005 se presentó queja de carácter colectivo, solicitando la intervención de esta Institución, en relación con la tramitación de alegaciones a la modificación del Plan General de Ordenación Urbana en el entorno de la Estación Intermodal de Zaragoza.

En el escrito de queja se exponía :

“ La primera consideración hace referencia al período de alegaciones establecido para el proyecto conocido como “Barrio del AVE”. Tras las vicisitudes por las que atravesó dicho proyecto y las reiteradas modificaciones, el período de alegaciones coincidió con los meses de Julio y Agosto. La coincidencia del período de alegaciones con los meses estivales dificulta notablemente la participación de las instituciones, asociaciones y ciudadanos en dicho proceso, participación que se hace tanto más necesaria cuanto se trata de un proyecto de notable importancia para la ciudad.

La segunda consideración hace referencia a las declaraciones públicas, del responsable de urbanismo, Sr. Antonio Gaspar, apenas unos días después de terminado el período de alegaciones. En ellas se menospreciaba las alegaciones presentadas por algunos ciudadanos y especialmente, las de los partidos políticos. El artículo 6 de la Constitución española confiere a los partidos políticos el papel de cauce de expresión del pluralismo político, y de la formación y manifestación de la voluntad popular y los considera instrumento fundamental para la participación política. Consideramos que las manifestaciones del concejal responsable del urbanismo zaragozano prejuzgan el resultado del proceso de alegaciones en su mismo comienzo, establecen una clara discriminación entre las alegaciones en función de quién las ha presentado y arrojan por tanto dudas razonables sobre la equidad de la posible resolución.

La tercera hace referencia a las declaraciones públicas de la misma persona el pasado lunes 31 y al desarrollo de la reunión de la Gerencia de Urbanismo del miércoles 2. En dichas declaraciones, realizadas en rueda de prensa, se adelanta qué alegaciones y en qué parte van a ser contempladas, a pesar de que, en la reunión de la Gerencia, dos días más tarde, se afirma

que los expedientes aún no están resueltos. Personado el que suscribe en la Gerencia de Urbanismo el día 3 de noviembre y tras solicitar consultar el expediente como parte interesada en el proceso, se le comunica que no puede consultarlo, que el expediente ha sido resuelto y remitido a la oficina del Plan General de Ordenación Urbana para su remisión al COTA, y que sólo tras la resolución por parte de la Comisión de Ordenación del Territorio se le comunicarán las decisiones. El resultado de todo este proceso es de nuevo la indefensión en que se ven sumidos los alegantes, y el fraude de ley que, a nuestro juicio, afecta al proceso administrativo, cuyo resultado final se ha establecido desde el principio del proceso y en el que una de las partes, los alegantes, se han visto imposibilitadas para seguir el desarrollo de los expedientes.

Por las razones anteriormente expuestas, solicitamos su intervención, través de presentación de la presente queja.”

SEGUNDO.- Asignada su tramitación al Asesor D. Jesús D. López Martín, se realizaron las siguiente actuaciones de instrucción :

1.- Con fecha 9-11-2005 (R.S. nº 9732, de 10-11-2006) se solicitó información al AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA sobre la cuestión objeto del expediente, y en particular :

1.- Informe de la Gerencia Municipal de Urbanismo, acerca de las actuaciones realizadas en el procedimiento administrativo de aprobación del denominado proyecto del “Barrio del AVE”, al que se alude en la queja, con indicación expresa de la justificación de haber realizado la información pública coincidiendo con los meses estivales de Julio y Agosto, así como del contenido de las declaraciones realizadas por el responsable de Urbanismo, al parecer, prejuzgando el resultado final del proceso de alegaciones, y también acerca de las eventuales objeciones que se hayan podido poner en cuanto al acceso al expediente en tramitación, y a las que también hace referencia la queja presentada.

2.- Transcurrido un mes sin recibir respuesta a la precedente petición de información, se dirigió un recordatorio de la misma al Ayuntamiento, con fecha 9-12-2005 (R.S. nº 10789, de 14-12-2005).

3.- En fecha 22-12-2005 tuvo entrada en registro de esta Institución escrito del Ayuntamiento de ZARAGOZA, suscrito por su Alcalde, adjuntando Informe emitido por la Dirección de Servicios de Planificación y Diseño Urbano, fechado en 28-11-2005, en el que se ponía de manifiesto :

“En fecha 15 de noviembre del 2005 tuvo entrada en el Registro General de este Ayuntamiento de Zaragoza una solicitud de información remitida por la institución El Justicia de Aragón a consecuencia de una queja planteada en relación con la tramitación de las alegaciones a la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza en el entorno de la estación intermodal.

El expediente tiene entrada en este Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística en fecha 24 de noviembre del 2005, para informe.

MOTIVO DE LA QUEJA

En la queja se solicita la intervención del Justicia de Aragón “ante la indefensión en que se ha visto sumida ... en la tramitación de las alegaciones a la modificación del PGOU de Zaragoza en el entorno de la estación intermodal”.

La queja hace referencia a tres consideraciones :

1ª El período de alegaciones coincidió con los meses de julio y agosto, lo que dificulta notablemente la participación de las instituciones, asociaciones y ciudadanos en dicho proceso, participación que se hace tanto más necesaria cuanto se trata de un proyecto de notable importancia para la ciudad.

2ª “Las manifestaciones del concejal responsable del urbanismo zaragozano prejuzgan el resultado del proceso de alegaciones en su mismo comienzo, establecen una clara discriminación entre las alegaciones en función de quién las ha presentado y arrojan por tanto dudas razonables sobre la equidad de la posible resolución”.

3ª “Personado el que suscribe en la Gerencia de Urbanismo el día 3 de noviembre y tras solicitar consultar el expediente como parte interesada en el proceso, se le comunica que no puede consultarlo, que el expediente ha sido resuelto y remitido a la Oficina del Plan General de Ordenación Urbana para su remisión al COTA y que sólo tras la resolución por parte de la Comisión de Ordenación del Territorio se le comunicarán las decisiones”.

SOLICITUD DE INFORMACION DE EL JUSTICIA DE ARAGON

Una vez admitida a trámite la queja planteada, la institución “El Justicia de Aragón” solicita que se le informe sobre la cuestión planteada en la queja y en particular :

“Informe de la Gerencia Municipal de Urbanismo acerca de las actuaciones realizadas en el procedimiento administrativo de aprobación del denominado proyecto del barrio del AVE, al que se alude en la queja, con indicación expresa de la justificación de haber realizado la información pública coincidiendo con los meses estivales de julio y agosto, así como del contenido de las declaraciones realizadas por el responsable de urbanismo a las que se hace referencia en la queja y también acerca de las eventuales objeciones que se hayan podido poner en cuanto al acceso al expediente en tramitación y que también menciona el escrito presentado”.

OBJETO DEL INFORME

En relación con la solicitud de informe planteada por El Justicia de Aragón se emite este informe, que se somete expresamente a cualquier otro mejor fundado y que no analiza las cuestiones que exceden de las funciones de este servicio jurídico de ordenación y gestión urbanística.

REALIZACION DEL PERIODO DE INFORMACION PÚBLICA

Tal como consta en el expediente administrativo, el proyecto de modificación nº 17 del PGOU, correspondiente al entorno de la estación intermodal (área de convenio AC-44) fue aprobado con carácter inicial en sesión plenaria de 30 de junio del 2005.

Con posterioridad, el expediente completo fue sometido a información pública durante dos meses (de acuerdo con la decisión expresa de aumento de plazo que se adoptó en el órgano plenario), aunque el período exigido por la legislación urbanística como mínimo para este tipo de procedimientos es de un mes (artículo 50, por remisión del 73, de la ley 5/1999, urbanística, de Aragón).

Durante este trámite se presentaron 127 alegaciones, según consta en la diligencia de 20 de septiembre del 2005 que consta en el expediente administrativo, suscritas algunas de ellas por varias personas físicas mediante el procedimiento de recogida de firmas. Se adjunta copia de la citada diligencia en la que se reflejan los ciudadanos, asociaciones vecinales, entidades públicas y privadas que participaron en el trámite de información pública, a fin de que pueda ser valorada por la institución "El Justicia de Aragón".

Debe matizarse que aunque en la citada diligencia se indica que se han presentado 127 alegaciones, el número de alegaciones es en realidad superior ya que en alguno de los expedientes se ha incluido un grupo de escritos de contenido idéntico pero que son suscritos por distintas personas, que tienen derecho a una respuesta individualizada, sin que quepa aplicar en este caso lo dispuesto en el artículo 33 de la ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, ya que no se trata de un escrito en el que figuren varios interesados, de modo que puedan entenderse las actuaciones con el primero obviando la respuesta individualizada. Así ocurre por ejemplo con las alegaciones de contenido idéntico a las del Partido Popular, con las de los vecinos del barrio de la Almozara, y con las relativas a la calle Santa Orosia.

A la vista del resultado del trámite de información pública, a criterio de quien emite este informe, resulta difícil concluir que el hecho de que la exposición pública del proyecto se haya llevado a cabo en los meses de verano haya dificultado notablemente la exposición al público del proyecto, vista la amplia participación que ha tenido lugar. No obstante, este criterio se somete expresamente al de la institución "El Justicia de Aragón", a la que corresponde resolver la queja planteada.

ACCESO AL EXPEDIENTE EN TRAMITACION

En la queja planteada ante El Justicia de Aragón el afectado manifiesta que "personado en la Gerencia de Urbanismo el día 3 de noviembre en calidad de parte interesada en el proceso y tras solicitar consultar en expediente se le comunicó que no puede consultarlo, que el expediente ha sido resuelto y remitido a la oficina del Plan General de Ordenación Urbana para su remisión al COTA y que sólo tras la resolución por parte de la Comisión de Ordenación del Territorio se le comunicarán las decisiones".

En relación con esta cuestión hay que informar que en fecha 2 de noviembre del 2005 por el Gerente de Urbanismo se remitió al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón copia del expediente completo, a fin de que prosiguiera la tramitación del procedimiento ante ese órgano autonómico, que debe emitir informe preceptivo y vinculante en el plazo de tres meses de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 50 y 73 de la ley 5/1999 antes citados.

Hay que entender que el interesado se personó en la Dirección de Servicios de Planificación y Diseño Urbano (c/ Domingo Miral, oficina a la que ha correspondido la tramitación de este procedimiento y donde se ha realizado el trámite de información pública y no en la Gerencia de Urbanismo (edificio El Cubo), como erróneamente se indica en la queja.

También hay que corregir la remisión que según el afectado se efectuó a la "Oficina del Plan General de Ordenación Urbana", servicio municipal que ya no existe en la actualidad. Por la fecha de la comparecencia y vista la fecha de remisión al COTA parece que se le debió indicar que el expediente había sido remitido a la Gerencia de Urbanismo (el Cubo) para su posterior remisión al COTA.

Tal como indica correctamente el afectado en esa fecha no se había "resuelto" el procedimiento, sino que sólo se habían emitido los informes a las alegaciones presentadas y se había solicitado el informe preceptivo y vinculante del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón.

En cuanto a la manifestación que según el afectado se le efectuó en el sentido de que sólo tras la resolución del COTA se le comunicarían las decisiones, se informa lo siguiente.

El artículo 50 de la ley 5/1999, urbanística, indica que el Ayuntamiento Pleno a la vista del resultado de las actuaciones obrantes en el expediente, podrá aprobar definitivamente el plan con las modificaciones que procedieren, pronunciándose expresamente sobre las alegaciones y observaciones formuladas.

Ese acuerdo de aprobación definitiva se notifica a quienes han presentado alegaciones a fin de que puedan obtener una respuesta razonada a sus pretensiones.

Aunque los informes emitidos en relación con las alegaciones valoren su contenido y se pueda ya tomar una primera decisión, formalmente el pronunciamiento expreso sobre ellas corresponde al Ayuntamiento Pleno, en el acuerdo de aprobación definitiva. En ese momento, el órgano plenario valora el grado de cumplimiento de las prescripciones impuestas en el acuerdo de aprobación inicial, las alegaciones formuladas durante la información pública y los informes emitidos en relación con ellas, el informe vinculante del órgano autonómico, y a la vista de todo ello concreta cuáles son las modificaciones que hay que introducir en el proyecto y por tanto cuáles son las alegaciones que se estiman y cuáles las que se desestiman. En consecuencia, hasta ese momento no existe una decisión definitiva sobre las alegaciones formuladas que pueda ser comunicada a los alegantes.

Por esa razón, cuando durante la tramitación comparecen en esta Dirección de Servicios de Planificación y Diseño Urbano quienes han

presentado alegaciones se les informa que se le comunicará la respuesta razonada a sus pretensiones tras la aprobación definitiva del acuerdo, sin que con ello se pretenda demorar su derecho a obtener la información sino asegurar, de acuerdo con la legislación citada, que la respuesta a sus pretensiones es la definitiva.

En cuanto al derecho a acceso al expediente administrativo hasta ese momento, la práctica que se sigue en esta Dirección de Servicios es la siguiente.

Se informa siempre verbalmente a todos los ciudadanos que comparecen en las dependencias municipales sobre el estado de la tramitación, indicando los trámites que ya se han realizado y los que están pendientes de cumplimiento hasta la aprobación definitiva.

Durante el trámite de información pública, no se requiere acreditación de interés alguno para la consulta del expediente administrativo. Dentro de este período quienes consultan el expediente pueden, mediante comparecencia, solicitar copia de los documentos que consideren de su interés, y tarifada la tasa correspondiente se realizan las copias solicitadas y se les avisa telefónicamente para que recojan la documentación.

Fuera del trámite de información pública, en cuanto al derecho al acceso al expediente administrativo se distingue a los interesados (promotores del instrumento de planeamiento y quienes figuran en la relación de propietarios e interesados o acreditan durante la tramitación su condición de interesados) de los meros alegantes (quienes han formulado alegaciones durante el período de información pública).

En cuanto a los primeros (propietarios e interesados) se entiende que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35 de la ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, tienen el derecho a conocer, en cualquier momento el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y a obtener copias de los documentos contenidos en ellos. Para la acreditación de esta condición de interesados, los ciudadanos aportan documentación que justifique su condición de propietarios comprendidos en el ámbito, titulares de derechos afectados, etc y, tras la constatación de esta circunstancia se permite su acceso al expediente administrativo.

En cuanto a los simples alegantes, hay que recordar que el artículo 84 de la ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común indica que "la comparecencia en el trámite de información pública no otorga por sí misma la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones tendrán derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para quienes planteen cuestiones sustancialmente iguales". Por esta razón, durante la tramitación y fuera del período de información pública, se entiende que el derecho a obtener copias de los documentos contenidos en el expediente administrativo no se extiende a todos aquellos que han formulado alegaciones en el período de información pública, que recibirán una respuesta razonada en el momento procedimental oportuno, sino a quienes tengan, además, la condición de interesados en el procedimiento.

El artículo 31 de la ley 30/1992 define el concepto de interesado indicando que corresponde a quienes promuevan el expediente, quienes tengan derechos que puedan resultar afectados por la resolución, y aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Es por ello posible que quien haya formulado alegaciones se haya personado en el expediente en calidad de titular de intereses afectados por la resolución, y en ese caso con el derecho a conocer en cualquier momento el estado de tramitación de los procedimientos y a obtener copia de los documentos contenidos en ellos.

Aunque en la queja se plantea que el afectado compareció en calidad de parte interesada en el proceso, a la vista de la documentación remitida no puede concluirse si era o no promotor o titular de derechos o intereses legítimos y se había personado en el expediente administrativo como tal, cuestión que podrá valorar adecuadamente la institución de El Justicia de Aragón.

En todo caso, hay que indicar que para el adecuado ejercicio del derecho al acceso al expediente administrativo resulta necesario que el titular se identifique y acredite documentalmente su condición de interesado, a fin de que pueda discernirse si tiene derecho a solicitar copia de la documentación en cualquier momento o si se le dará una respuesta razonada tras la adopción del acuerdo de aprobación definitiva.

CONCLUSION

Es todo lo que procede informar, dentro de las funciones de este Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística, en relación con la solicitud de información requerida por El Justicia de Aragón.

Procede remitir el expediente a la Gerencia de Urbanismo a fin de que se emita informe en relación con el resto de cuestiones planteadas por la citada institución y se le dé adecuada respuesta.”

II.- CONSIDERACIONES JURIDICAS

UNICA.- El procedimiento de tramitación del planeamiento urbanístico y de sus modificaciones está regulado en la legislación urbanística de aplicación, en nuestra vigente Ley 5/1999, Urbanística de Aragón, y atendiendo al tenor literal de la misma, y a la regulación contenida en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero, no cabe apreciar irregularidad administrativa en el hecho de que la exposición pública de la modificación a que se refiere la queja se desarrollase en los meses de julio y agosto, toda vez que ambos meses son hábiles a efectos administrativos. De hecho, y a pesar de realizarse en tales meses, se nos ha acreditado la abundante presentación de alegaciones.

Dicho lo anterior, esta Institución viene defendiendo reiteradamente que los procedimientos de tramitación del planeamiento urbanístico deben realizarse atendiendo al máximo a los criterios de transparencia y de participación pública, y ésta última, sin duda, puede verse disminuida en los períodos de concentración de vacaciones, y en particular de las estivales. El art. 7 de nuestra Ley Urbanística vigente impone a las Administraciones Públicas competentes el deber de fomentar la participación de los particulares.

Como quiera que la realización de trámites de información pública en dichos períodos, aún siendo hábiles administrativamente, pueden limitar la participación pública de los interesados y posibles afectados, consideramos que sería conveniente, aun cuando excediera de los plazos fijados como mínimos por la normativa urbanística (justamente porque dichos plazos son un mínimo legal y, por el contrario, no hay un plazo máximo), que en estos procedimientos de planeamiento los períodos de cumplimiento de trámites de información pública se acordaran por plazos amplios tales que, en todo caso, cuando, por razón del momento procedimental, la fase de información pública fuera a coincidir con períodos tradicionalmente vacacionales, el plazo de exposición acordado se cumpliera siempre, al menos en una parte sustancial, en período fuera del vacacional.

III.- RESOLUCION

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formular **SUGERENCIA FORMAL al AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA :**

Para que, a fin de dar cumplimiento al deber de fomento de la participación pública en la formulación, tramitación y ejecución del planeamiento urbanístico, establecido en art. 7 de nuestra vigente Ley Urbanística, cuando el momento procedimental de cumplimiento de los trámites de información pública venga a coincidir con meses de tradicional período vacacional, el plazo de exposición pública acordado sea de la suficiente amplitud como para que, al menos el mínimo legal, tenga lugar fuera de dichos períodos vacacionales. Aunque en el caso a que se refiere la queja el plazo de exposición pública fue más amplio del mínimo legal, abriéndose un plazo de dos meses, los señalados fueron julio y agosto, ambos claramente vacacionales, y en los que, por tanto, las posibilidades de participación pública quedan de algún modo reducidas.

Y para que adopte cuantas medidas puedan favorecer la información al ciudadano de los contenidos del planeamiento o de la modificación del mismo que se pretende, y el acceso al expediente en tramitación.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

21 de diciembre de 2006

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE