
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 597/2004. Sentencia de 15-09-2011

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN GENERAL. MODIFICACIÓN AISLADA Nº 4. CALIFICACIÓN DE EQUIPAMIENTO.

Motivación existente mediante las razones obrantes en el expediente.

Estudio económico administrativo inexigencia de acuerdo con la LUA al tratarse de una Modificación Aislada.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Jesús-María Arias Juana

MAGISTRADOS

D. Isabel Zarzuela Ballester (*Ponente*)

D^a Nerea Juste Diez de Pinos

En Zaragoza, a quince de septiembre de dos mil once.

En nombre de S. M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON, Sección Primera, el recurso número 597 de 2004, seguido entre partes; como demandante la mercantil TALLER A.,S.L., representado por la Procurador D^a E.C.R. y asistido por la Letrado D^a S.F.G.; y como demandada, el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procurador D^a N.C.A. y asistida por el Letrado D. L.G.M.

Es objeto de impugnación el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de 24 de septiembre de 2004, desestimatorio del recurso de reposición interpuesto por la actora contra el Acuerdo del Pleno Municipal, de 26 de marzo de 2004, por el que se aprueba definitivamente la modificación aislada nº 4 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza en el ámbito de la parcela del antiguo Taller de los Hermanos A. situado en el Paseo de la Mina angular a las calles Balmes y Allue Salvador.

Procedimiento.- Ordinario.

Cuantía.- Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La parte actora mediante escrito que tuvo entrada en la Secretaria de este Tribunal en fecha 16 de noviembre de 2004, interpuso recurso contencioso administrativo contra los Acuerdos citados en el encabezamiento de esta Sentencia.

SEGUNDO.- Previa la admision a tramite del recurso y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar la recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluian con el suplico de que se dictara Sentencia por la que se declare nullos-anulables los actos impugnados, dejándolos sin efecto alguno, en toda su extensión, por su disconformidad 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,desestimando el recurso.

CUARTO.- Recibido el juicio a prueba, practicada la propuesta y admitida con el resultado que consta en Autos, y tras el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Constituye el objeto del presente proceso determinar la conformidad o no a Derecho de los Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, anteriormente referidos, por el que se aprueba, y se confirma en reposición, definitivamente la modificación puntual y aislada nº 4 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza en el ámbito 05.02 de la parcela del antiguo Taller de los Hermanos A. situado en el Paseo de la Mina angular a las calles Balmes y Allue Salvador, en lo relativo al cambio de su calificación de zona B-1/3 a equipamiento público de uso cultural, asistencial y/o servicios de la Administración.

SEGUNDO.- Del expediente administrativo remitido y de lo actuado resulta que atendiendo al proyecto técnico redactado por el Departamento de Ordenación y Gestión Urbanística del Área de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de julio de 2003, por la Comisión de Urbanismo y Arquitectura se propuso la Modificación Aislada número 4 del documento de Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, en el sentido de calificar como equipamiento público la parcela correspondiente del antiguo Taller de los Hermanos A. situado en el Paseo de la Mina angular a las calles Balmes y Allue Salvador. El Pleno del Ayuntamiento, en sesión celebrada el 31 de julio de 2003, acordó aprobar inicialmente la modificación propuesta, y someter la misma a información pública por plazo de un mes, dentro de cuyo período se presentaron alegaciones por la ahora recurrente oponiéndose a la modificación -folios 110 y siguientes del expediente- las cuales fueron objeto de informes técnicos, y jurídico -folios 125 y siguientes-. Tras informe favorable del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón emitido el 17 de 2004 -folios 145 y siguientes del expediente administrativo, con indicación de conveniencia de que quedara plasmada con la oportuna documentación los requerimientos de los Servicios Sociales municipales, informes de 8 y 14 de enero de 2004 del Teniente de Alcalde de Educación, Acción Social y Juventud y del Concejal Delegado de Equipamientos y Planes Integrales, respectivamente, obrantes en el expediente administrativo folios 138 y 139-; y posterior informe jurídico de 24 de marzo de 2004 del Servicio de Ordenación y Gestión urbanística -folio 219 y siguientes-, se acordó por el Pleno Municipal, en sesión de fecha 26 de marzo de 2004; desestimar las alegaciones formuladas por la recurrente y aprobar definitivamente la modificación aislada nº 4 de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza en cuanto a la parcela del antiguo Taller de los Hermanos Albareda situado en el Paseo de la Mina angular a la calle Balmes y Allue Salvador, cambiando la calificación de zona B-1/3 a equipamiento público de uso cultural, asistencial y/o servicios de la Administración, según proyecto redactado por el Departamento de Ordenación y Gestión Urbanística de julio de 2003. Frente a este Acuerdo, por la actora se interpuso recurso potestativo de reposición, que tras los correspondientes informes técnico y jurídico fue desestimado por Acuerdo del Pleno Municipal de 24 de septiembre de 2004, contra el que se ha interpuesto el presente recurso jurisdiccional.

TERCERO.- Concretado el objeto del recurso al Acuerdo referido y con independencia de que la modificación que se aprueba por el mismo, que afecta a la parcela correspondiente al antiguo taller de los Hermanos A., se tramitará junto a la modificación AC-21-22-24 circunstancia no relevante a la cuestión examinada, la pretendida nulidad del Acuerdo impugnado la basa la parte recurrente, en esencia, en los mismos argumentos aducidos en el escrito de alegaciones formuladas en vía administrativa, consistentes en: ausencia de motivación que justifique la calificación otorgada a la parcela del antiguo Taller de los Hermanos A.; ausencia de interés público.- desviación de poder; vulneración de los principios de proporcionalidad y racionalidad como límites del poder discrecional del Planificador; y ausencia de estudio económico administrativo -recurso de reposición-, a los que se dió repuesta en las resoluciones impugnadas.

Ninguno de tales motivos impugnatorios puede prosperar atendiendo a la modificación puntual aprobada en la resolución impugnada, procedimiento al efecto seguido e informes en aquella asumidos que determinaron tal aprobación, en los que

queda suficientemente justificada la alteración llevada a cabo en la modificación puntual de las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza respecto a la susodicha parcela del antiguo Taller de los Hermanos A., que estaba clasificada como Suelo Urbano Consolidado con calificación de zona B-1/3, para, manteniendo la clasificación, calificarla como equipamiento público con usos específicos de los grupos escolar, cultural, asistencia y bienestar social y/o servicios de la Administración, manteniéndose el edificio catalogado de interés arquitectónico.

En efecto, el artículo 71 de la Ley Urbanística de Aragón -Ley 5/1999, de 25 de marzo- dispone que “los Planes y demás instrumentos de ordenación urbanística tendrán vigencia indefinida” si bien la alteración del contenido de los mismos podrá llevarse a cabo mediante la revisión de los mismos o la modificación de alguno de sus elementos. Estableciendo el artículo 72.2 y concordante artículo 153.2 del Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de dicha Ley, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios -aquí aplicables-, que “tendrá la consideración de revisión del Plan General de Ordenación Urbana cualquier alteración del mismo que afecte sustancialmente a la estructura general y orgánica del territorio, integrada por los elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, el sistema de núcleos de población y los sistemas generales de comunicación, equipamiento comunitario, espacios libres públicos y otros”. Siendo de recordar la doctrina jurisprudencial recaída en aplicación de los preceptos estatales antecedentes de los referidos entorno a la diferenciación de los conceptos revisión y modificación de los Planes de Ordenación que recoge la Sentencia de 12 de febrero de 1985: “...mientras la revisión implica un exámen total del texto objeto de ella, a fin de verificar si el mismo se ajusta a la realidad, y, en su caso, introducir la modificación correspondiente, en la segunda se trata de la concreta modificación de alguno de los elementos del Plan -Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 17 de Febrero de 1977-, y hoy deslindadas en el artículo ciento cincuenta y cuatro del Reglamento de Planeamiento que nos enseña que la revisión consiste en la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto, por la aparición de circunstancias sobrevenidas de carácter demográfico o económico que incidan sustancialmente sobre la ordenación o por el agotamiento de la capacidad del Plan revisado, mientras que la modificación es una categoría residual que comprende todos los casos de alteración de determinaciones no encuadrables en la revisión, aún cuando dicha alteración lleve consigo cambios aislados en la clasificación o calificación del suelo, esto es, como se resume y simplifica por algún importante sector de la doctrina científica, la revisión equivale a un replanteamiento global o cuando menos sustancial del Plan en su conjunto, reduciéndose la modificación a la alteración de concretos elementos de aquél”. Pudiendo citarse igualmente, y entre otras, las más recientes de 30 de noviembre de 2004, 11 de febrero de 2005 y 13 de febrero de 2007. Estableciendo el artículo 73 de la referida Ley 5/1999, en relación con el procedimiento de modificación, que “1. *Las modificaciones aisladas de las determinaciones de los Planes deberán contener los siguientes elementos: a) Justificación de su necesidad o conveniencia y estudio de sus efectos sobre el territorio*”, y en el mismo sentido el artículo 154 del referido Reglamento de Planeamiento Urbanístico de Aragón. El procedimiento de modificación se realizará ordinariamente por el procedimiento aplicable para la aprobación de los correspondientes Planes, salvo en el caso del Plan General, cuyas modificaciones aisladas se llevarán a cabo, sin perjuicio de lo establecido en los artículos siguientes, conforme al procedimiento regulado en el art. 50 de esta Ley para los Planes Parciales de iniciativa municipal, debiéndose acordar por el Ayuntamiento Pleno, pronunciándose expresamente sobre las alegaciones y observaciones formuladas, previos los trámites de aprobación inicial, información pública durante, el plazo mínimo de un mes, e informe de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio; ello es lo que ha sucedido en el presente caso en el que lo acordado por la Administración demandada es precisamente la modificación aislada referida que se ha llevado a cabo de oficio y tras los trámites al efecto previstos en el referido precepto -aprobación inicial e información pública durante un mes, e informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón.

Nos encontramos, pues, ante una modificación, no revisión del Plan General, y, al examinarla, se llega a la conclusión del carácter no substancial de la misma -según se deduce de la memoria, y de los distintos informe emitidos- a la vista de la naturaleza del cambio introducido -cambio de calificación del terreno-, de entidad insuficiente para determinar que la alteración realizada constituya una revisión del Plan General y no la modificación que ha sido aprobada, con la que, de acuerdo con la memoria redactada por los Servicios Técnicos del Departamento de Ordenación y Gestión Urbanística, no se produce un aumento del aprovechamiento residencial, ni diferente zonificación o uso de espacios verdes y libres previstos para el ámbito en el vigente Plan General, por lo que se trata de una modificación simple en la que se mantiene la estructura general y orgánica del territorio, no se reduce los viarios previstos en el Texto Refundido, sino que se mantienen los limítrofes; y se establece como nuevo equipamiento para usos culturales asistenciales o de bienestar social y/o de Servicios de la Administración, la totalidad de la parcela en el ámbito 05.02 que tiene una superficie de 232,00 m². La alteración producida, por su entidad, relevancia, y características, no han desnaturalizado el modelo inicialmente previsto, sino que la modificación se ha producido por el interés general que supone la conveniencia de disponer de locales para dotaciones de tipo asistencial y otros, ante la escasez de espacio del Colegio "G.M." y los problemas del Centro de la Tercera Edad "P.L.E."

Por otra parte, se ha de recordar que, efectivamente, es incuestionable que la Administración en el ejercicio de sus facultades de planificación urbanística, tanto en la formulación de los Planes de Ordenación como en su revisión o modificación ostenta la prerrogativa del "ius variandi", prerrogativa que, como declara el Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de junio de 1998 «concede a la Administración una libertad de actuación normativa que desde luego, no puede cubrir una actuación arbitraria o carente de lógica, puesto que como bien sabemos, tal libertad o facultad discrecional es el instrumento que ha de encauzar del modo más perfecto posible el logro de la satisfacción del interés general o público, que en definitiva es el elemento legitimador del ejercicio de esa discrecionalidad, y siempre en armonía con los intereses de los particulares de modo que, éstos se vean afectados negativamente en la menor medida de lo posible dentro de ese contexto de la prevalencia del interés general» Siendo reiterada la doctrina jurisprudencial, de la que son exponentes las Sentencias de 27 de febrero de 1997 y 19 de mayo de 1998, que afirma que «en el ejercicio del "ius variandi", que compete a la Administración urbanística en la ordenación del suelo, es materia en la que actúa discrecionalmente, -que no arbitrariamente- y siempre con observancia de los principios contenidos en el artículo 103 de la Constitución; de tal suerte que el éxito alegatorio argumental, frente al ejercicio de tal potestad en casos concretos y determinados, tienen que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración 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 sus decisiones».

Como resulta de lo expuesto, el titular del planeamiento sigue ostentando un amplio margen de discrecionalidad, a la hora de modificar la calificación de los terrenos en función de las características de cada municipio, de las necesidades y de las expectativas de desarrollo del ámbito territorial, lo que determinará la decisión al respecto. Ciertamente, dicha discrecionalidad no es obstáculo a la posibilidad de su revisión judicial, conforme a una reiteradísima doctrina jurisprudencial, por todas, la Sentencia de 27 de mayo de 1998, en la que se citan otras anteriores, "a través del control de los hechos determinantes que en su existencia y características escapan a toda discrecionalidad: los hechos son tal como la realidad los exterioriza"; y "mediante la contemplación o enjuiciamiento de la actividad discrecional a la luz de los principios generales del Derecho que son la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica". Aplicando tal doctrina al caso enjuiciado, no puede concluirse que sea irrazonable o injustificada la modificación de la calificación del terreno en cuestión, que se adopta en base a los informes que le precedieron. Pese a lo que viene a alegarse en la fundamentación jurídica de la demanda, ha de considerarse suficientemente justificada a través de los distintos informes emitidos, en respuesta a

las alegaciones efectuadas por la recurrente, otros en distintos periodos del procedimiento y en la propuesta formulada. La modificación se propone porque “La tipología y configuración del edificio dificulta su adaptación a la mayoría de usos comerciales o de oficinas que serían los usos permitidos más acordes con su emplazamiento. Siguiendo con los criterios contenidos y recogidos en el informe de la Jefatura del Servicio de Estudios Urbanos, emitido con motivo de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana, en la zona sería conveniente el disponer de más locales para dotaciones de tipo asistencial u otros. Por otra parte, habida cuenta de la escasez de espacio del Colegio Público G.M., muy cercano a esa finca, y de los problemas que con las avenidas del río Huerva padece el Centro Municipal de la Tercera Edad “P.L.E.”, situado al otro lado del Paseo de la Mina, una u otra carencia se podrían paliar con la obtención del resto no adquirido de la finca, para destinarla a cualquiera de los usos de equipamiento escolar, asistencia y bienestar social, cultural y/o servicios de la Administración”; y en el informe técnico emitido en respuesta a las alegaciones formuladas por la actora, en el periodo de información pública abierto tras la aprobación inicial, se indicaba la oportunidad y justificación de la decisión adoptada porque”..... a pesar de haberse presentado con anterioridad alguna propuestas de intervención, al tratarse de un edificio catalogado, no consta según el informe del Servicio de Intervención Urbanística que las propuestas de intervención presentadas por los arrendatarios llegase a obtener la aprobación de los órganos competentes. En cuanto a que no son necesarias dotaciones en el Área 5 del Distrito 2 se hace constar que en el estudio de equipamientos dirigido y controlado por el Servicio de Ordenación Estratégica y Dotacional, que se incorporó al expediente del PGOU., se reflejan distintas peticiones de dotaciones para este distrito nº 2, por parte de otras áreas municipales. A pesar de que no haya un déficit *pronunciado* no quiere decir que no existan algunas carencias de equipamientos que deberían atenderse. En concreto consta en dicho estudio que se carece de centros de juventud... También se dice en el mismo que: “En dotaciones deportivas, el único espacio deportivo público es el C.M.D. río Huerva con 4.482 m² del sistema general integrado en la ribera del Huerva que contiene algunas pistas deportivas y ve detracer sus espacios para dar cabida a una ampliación del Club de la Tercera Edad L.E. No existe equipamiento deportivo público en las Áreas 4, 5, 1º 5". Es decir las posibles ampliaciones del C.M de la Tercera. Edad “L.E.” van en detrimento del único equipamiento público del distrito y su ubicación no es la más idónea a la vista- de lo sucedido en dicho centro en las avenidas del Huerva en la última primavera, pie han dejado fuera de uso durante largo tiempo a este C.M. de la Tercera Edad”.“Por otra parte y aunque no sea colindante con el Colegio Público “G.M. podría albergar algunas dependencias para actividades escolares como por ejemplo el gimnasio”. El Ayuntamiento adquirió los derechos de la posible ampliacion del inmueble y le respetó a la propiedad el derecho al aprovechamiento urbanistico del volumen ya edificado...". En escrito de 8 de enero de 2004 el Teniente de Alcalde de Educación, Acción Social y Juventud había señalado “la imperiosa necesidad de estudiar las posibilidades que existan para obtener suelo lo mas próximo posible al Colegio Público G.M., ubicado en la Plaza de los Sitios, petición que ahora reitero habida cuenta que ya fue planteada verbalmente meses atrás. La existencia de equipamientos locales adecuados son la garantía para fijar y estabilizar la población en cada barrio de la ciudad, sin los cuales se favorecen procesos de abandono progresivo de los mismos que quedan, bien desertizados, bien destinados a usos distintos del residencial, en el caso que nos ocupa relacionados con el sector terciario. El Colegio Público G.M., de honda tradición en Zaragoza, es claramente deficitario en espacios que completen la función docente: patios de recreo, bibliotecas, gimnasio, etc. Y su continuidad requiere que se resuelvan dichas deficiencias en la mayor medida posible”. En el escrito 14 de enero del mismo año el Concejale Delegado de Equipamientos y Planes Integrales indicaba “Tal como ya manifesté verbalmente en septiembre del pasado año 2003, las últimas incidencias producidas en el centro L.E., sito en Paseo de la Mina, consecuencia de las crecidas del río Huerva, así como la imposibilidad de ampliar dicho centro en su actual ubicación, hacen absolutamente recomendable que el Ayuntamiento adquiera algún inmueble en el entorno inmediato del L.E., en el que puedan desarrollarse usos dotacionales vinculados al referido Centro. Como referencia te recuerdo que, según me manifiestan, el Ayuntamiento de

Zaragoza ya adquirió hace unos años el aprovechamiento urbanístico de la finca conocida como antiguo taller de los Hermanos A., que podía completarse con la compra de las edificaciones existentes sobre dicho suelo, que parecen reunir condiciones adecuadas, con la obras de reforma y ampliación que procedan, para los usos pretendidos”. Modificación aceptada e -informada favorablemente por el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón. Lo expuesto no ha sido desvirtuado por la prueba pericial practicada en Autos propuestá por la actora, por consiguiente, la decisión administrativa combatida, en este extremo y como ya se adelantaba, está suficientemente justificada, y no se aprecia que sea errónea, arbitraria o vulneradora de principios generales del derecho ni que haya incurrido en desviación de poder.

En cuanto a la ausencia de estudio económico administrativo, tratándose de una modificación puntual y aislada cuya exigencia documental esta establecida en la Ley Urbanística de Aragón, no se aprecia que exista la exigencia pretendida ni los efectos de nulidad derivados de la misma.

En definitiva, no apreciándose repercusiones negativas para la recurrente, ni disminución de sus derechos, lo razonado determina la desestimación del recurso.

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

En atención a lo expuesto, este Tribunal ha resuelto pronunciar el siguiente:

FALLO

PRIMERO.- Desestimar el recurso número 597 de 2004 interpuesto por TALLER A.,S.L., contra el Acuerdo referido en el encabezamiento de esta Sentencia.

SEGUNDO.- No hacer 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.