
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 478/2005. Sentencia de 05/10/2011

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN GENERAL. MODIFICACIÓN AISLADA Nº 2.

Inclusión de edificios en Catálogo de Edificios de Interés. Procedencia.

Existencia de informes justificativos.

No necesidad de citación personal. Periodo de información pública.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Jesús-María Arias Juana

MAGISTRADOS

D^a Isabel Zarzuela Ballester (*Ponente*)

D^a Nerea Juste Díez de Pinos

En Zaragoza, a cinco de octubre 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 478 de 2005, seguido entre partes; como demandante la mercantil P.I.U., representado por el Procurador D. J.T.M. y asistido por el Letrado D. R.A.C.; y como demandada, el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procurador D^a N.C.A. y asistida por el Letrado D. F.R.T.

Es objeto de impugnación la desestimación presunta -posteriormente expresa por Acuerdo de 23 de diciembre de 2005- del recurso de reposición formulado por la actora contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de 31 de marzo de 2005, por el que se aprueba definitivamente la Modificación Aislada nº 2 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, en relación con el Anejo VII. Catálogo de Edificios y Conjuntos de Interés.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La parte actora mediante escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 14 de noviembre de 2005, interpuso recurso contencioso administrativo contra los Acuerdos citados 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 recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estima oportunos solicita que se anule el acuerdo impugnado y se reconozca el derecho de la actora a que sean excluidos los edificios de la C/ Manifestación 24-26 y C/ Manifestación 28 de Zaragoza del listado del Anejo VII del Plan General de Zaragoza; indemnizar a la actora por los perjuicios económicos que ha ocasionado la citada inclusión en el listado al haber denegado el Ayuntamiento la demolición de los citados inmuebles y haber imposibilitado la construcción de los correspondientes nuevos edificios, con arreglo a las bases referidas en el Fundamento de Derecho XII de la demanda (el 5% de 6.000.000,00 de euros desde la fecha del acuerdo recurrido, 31.3.05, hasta la fecha de ejecución de la Sentencia firme que se dicte en este proceso). Con imposición de costas a la Administración.

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, con imposición de costas a la recurrente.

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 los que se aprueba definitivamente la Modificación Aislada nº 2 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, en relación con el Anejo VII, Catálogo de Edificios y Conjuntos de Interés, y en lo referente a la inclusión de los edificios de la C/ Manifestación 24-26 y C/ Manifestación 28 de Zaragoza propiedad de la actora en el listado del referido Catálogo, con el grado de Interés Ambiental.

SEGUNDO.- Delimitado el objeto del recurso a los Acuerdos anteriormente referidos, del expediente administrativo remitido y de lo actuado resultan los siguientes datos de interés: En el expediente 274.660/2003, el Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, en sesión celebrada el 28 de marzo de 2003, aprobó inicialmente la Modificación Aislada nº 2 del Plan General de Ordenación Urbana según proyecto redactado de oficio por el Departamento de Ordenación y Gestión Urbanística y se acordó someterla a exposición pública por plazo de un mes, procediéndose a insertar anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de 24 de abril siguiente que finalizó el 24 de mayo de 2003, dentro de cuyo período se presentaron alegaciones, no por la ahora recurrente. Por el Consejo de Ordenación del Territorio se emitió informe favorable el 17 de febrero de 2004, a excepción de los cambios que afectan a edificios catalogados o propuestas de catalogación, que quedarán pendientes hasta que se tramite el oportuno catálogo y señalar la necesidad de contar con los correspondientes informes sectoriales, en especial de Patrimonio Cultural, así como de la Comisión Jurídica Asesora. El 19 de febrero de 2004 se emitió informe por la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural de la Diputación General de Aragón, aclarado por escrito de fecha 23 de marzo de 2004 y posterior de 22 de julio de 2004 por el que ratifica el de 19 de febrero anterior en relación con la modificación del Catálogo de Edificios por no haber sido presentado para su aprobación, y añade que: “Este acuerdo fue aclarado en el acuerdo de la CPPC de 22 de abril de 2004, en el apartado de ruegos y preguntas quedando redactado como sigue: “La Comisión acepta y, por ello, aunque se reitera en su decisión de no emitir informe favorable en cuanto a la modificación del Catálogo propuesta, sí que admite tanto el incremento de edificios a incluir en el listado presentado como en el incremento del grado de protección en alguno de ellos”. En base al contenido del acuerdo, se elabora un nuevo documento separado de la Modificación nº 2, fechado en noviembre de 2004, que recoge la relación de altas y de aumentos de protección de alguno de ellos en el Catálogo de Edificios y Conjuntos de Interés. Con fecha 17 de febrero de 2005 la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural emite nuevo informe en el sentido "1º. Informar favorablemente el listado propuesto para la modificación del Anexo VII del Catálogo del PGOU ya que supone por un lado un aumento de elementos inmuebles a proteger y por otro incrementar el grado de protección de alguno de ellos. Estos incrementos deberán ser recogidos en el Catálogo que todavía no se ha aprobado por esta Comisión Provincial de Patrimonio Cultural al no haber sido todavía presentado”. Con fecha 3 de marzo de 2005, el Consejo de Ordenación del Territorio acuerda “informar favorablemente, a la vista del informe favorable de la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural de fecha 17 de febrero de 2005, la inclusión los siguientes edificios en el Anejo VII del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza...”, que enumera en el acuerdo. Por el Pleno Municipal, en sesión de fecha de 31 de marzo de 2005, se acuerda aprobar definitivamente la modificación del Anexo VII del Catálogo del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza que supone un aumento de elementos inmuebles a proteger y cuya relación es la siguiente...21. Manifestación, 24-26 y 22. Manifestación, 28, ambas Interés Ambiental. Frente a este Acuerdo, por la actora se interpuso recurso de reposición, que tras los correspondientes informes técnico y

jurídico fue desestimado por Acuerdo del Pleno Municipal de 23 de diciembre de 2005, contra el que se ha interpuesto el presente recurso jurisdiccional, que inicialmente lo fue contra la desestimación presunta.

TERCERO.- La pretendida nulidad de los Acuerdos impugnados la basa la recurrente, en esencia, aduciendo: infracción del principio constitucional de seguridad jurídica y el derecho de defensa de la entidad mercantil recurrente; por entender que la tramitación no es ajustada a derecho por: A) falta de notificación de los interesados; B) falta de nueva información pública por cambio sustancial en el proyecto aprobado en relación con el inicial; C) falta de los requisitos para la adopción del correspondiente acuerdo por la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural; y D) falta de justificación y motivación para alterar o cambiar el planeamiento vigente. Y alega, igualmente, perjuicios ocasionados por el retraso en la obtención de licencias de derribo.

Ninguno de tales motivos impugnatorios puede prosperar atendiendo a la modificación puntual aprobada en las resoluciones impugnadas, en lo referente a la cuestión objeto de examen, y al procedimiento al efecto seguido e informes en aquella asumidos que determinaron tal aprobación, en los que queda suficientemente justificada la modificación del Anexo VII, Catálogo del PGOU, que supone un aumento de los elementos inmuebles a proteger, entre ellos los edificios sitios en C/Manifestación 24, 26 y 28, propiedad de la actora.

En efecto, nos encontramos ante una modificación del Plan General, para la que el artículo 73 de la Ley Urbanística de Aragón -Ley 5/1999, de 25 de marzo- dispone, 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 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. El procedimiento de modificación se realizará -art. 73.2- 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 del Consejo de Ordenación del Territorio; y 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, informe del Consejo de Ordenación del Territorio-, y atendiendo al objeto de la modificación examinada, informe de la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural -art. 44.2., de la Ley 3/99, de 10 de marzo de Patrimonio Cultural Aragonés-

Debiendo añadirse, en relación con las irregularidades formales aducidas, que la alegada necesidad de notificación personal a la actora no es atendible al estar sometida la Modificación Aislada al procedimiento anteriormente referido con la exigencia de información pública en los términos señalados, como ha ocurrido, sin que, por otra parte, se haya producido indefensión alguna a la actora que ha podido alegar y probar cuanto ha estimado oportuno tanto en vía administrativa como jurisdiccional.

En cuanto a la alegada ausencia de nuevos trámites de información pública cuya necesidad la basa la actora en haberse producido una alteración sustancial en el proyecto aprobado en relación con el proyecto inicialmente aprobado y que fue objeto en su día de información pública, con la elaboración de un nuevo documento, de noviembre de 2004, que recogió únicamente la relación de altas y el aumento de protección de determinados edificios. La elaboración del nuevo documento separado de la Modificación nº 2, fechado en noviembre de 2004, que recoge la relación de altas y de aumentos de protección de alguno de ellos en el Catálogo de Edificios y

Conjuntos de Interés, no tiene la consideración de sustancial a efectos de exigir un nuevo trámite de información pública, al no afectar a extremo alguno que altere la estructura del planeamiento -Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2003, con cita de las de 27 de febrero y 23 de abril de 1996-, afirmándose en la de 5 de junio de 1995 que “esta Sala viene reiterativamente manteniendo en su doctrina jurisprudencial que, con carácter general, la sustancialidad de tales modificaciones ha de ser interpretada restrictivamente, de tal modo que la repetición de la información pública en la tramitación de un Plan habrá de tener lugar cuando las modificaciones introducidas supongan un nuevo esquema de planeamiento y alteren por tanto de una manera esencial, o al menos, importante, las líneas y criterios básicos del Plan y su propia estructura, y por ello no será precisa una nueva información pública cuando las modificaciones afecten a aspectos concretos del Plan y no quede afectado el modelo territorial dibujado en el mismo”. Y la lista de altas en el Catálogo y especialmente las de la Calle Manifestación es la misma desde la primera e inicial.

Tampoco se aprecia defecto invalidante derivado de pretendida defectuosa formación de voluntad de la Comisión de Patrimonio en la aclaración realizada al último de sus informes.

Por lo que respecta al fondo del asunto, 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».

Y es reiteradísima la doctrina recogida en repetidas Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, según la cual la Administración, titular de Planeamiento, goza de un amplísimo margen de discrecionalidad para adoptar el modelo o estructura territorial, y para la determinación de los criterios generales definidores de la catalogación urbanística de los edificios a proteger, potestad administrativa de carácter discrecional sólo sujeta a las limitaciones de observancia de la legalidad, racionalidad y respecto al interés público, de manera que la impugnación de la potestad discrecional del Ayuntamiento en materia de catalogación de bienes a proteger ha de ir acompañada de la prueba oportuna, que acredite la desviación de dicha discrecionalidad por opuesta a la Ley o a los criterios racionales de ordenación. 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 inclusión de los edificios de la C/ Manifestación 24-26 y C/ Manifestación 28 de Zaragoza propiedad de la actora en el listado del referido Catálogo, con el grado de Interés Ambiental, que se adopta en base a los informes que le precedieron. Y si bien la tramitación no goza del rigor deseado, obra al folio 47 de la documentación presentada por la Administración demandada al contestar a la demanda informe técnico del arquitecto Jefe del Servicio de Patrimonio Cultural Urbanístico que en respuesta a las alegaciones presentadas por la actora a la inclusión de los edificios sitios en C/ Manifestación nº 24-26 y 28 en el Catálogo de Edificios de Interés Histórico Artístico señala que la “modificación que se tramita en expediente 274.660/2003, fue aprobada inicialmente por el Ayuntamiento Pleno el 28 de marzo de 2003, sometida a exposición pública por plazo de un mes publicado en el B.O.P., de 24 de abril de 2003, en la prensa local 17 de abril de 2003 y en el tablón municipal de anuncios. La catalogación de esas dos casas se recogió posteriormente en la Revisión del Catálogo de Edificios de Interés Histórico Artístico contenido en el P.G.O.U.Z, que se tramita en el expediente N° 0570424/2004, que fue presentada en el 18 de marzo de 2004 y sometida a exposición pública por plazo de dos meses (26 de junio de 2004, B.O.A. de 24 de abril de 2004),.. El mal estado del edificio no justifica su descatalogación pues es algo independiente de la protección de sus valores históricos artísticos. En lo que se refiere a la interpretación de los valores que se quieren proteger en estos edificios... no es cierto que su único valor resida en la existencia en uno de sus forjados de una viga bocelada con el papo agramilado de bastante escaudría- En la primera parte de las fichas del catálogo de estos dos edificios se hace especial hincapié en la condición de estas dos casas (junto con la nº 30) de ser el único grupo de casas conservadas de la edificación antigua de la calle Platerías, denominación anterior de la calle Manifestación, antes de la apertura y nueva alineación de esta vía aprobada en 1870”.

De manera que, frente a lo expuesto y pese a lo que viene a sostenerse en la fundamentación jurídica de la demanda, la aprobación o no de un expediente de ruina económica de los edificios en cuestión, es irrelevante a los efectos pretendidos por cuanto, amén de estar al margen de lo que constituye el objeto del presente recurso jurisdiccional, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1993: “A este respecto ha de recordarse que una reiteradísima jurisprudencia, con el valor complementario del ordenamiento jurídico que le señala el art. 1.º del título preliminar del Código Civil EDL 1889/1, viene declarando que el Interés Histórico, Artístico o Ambiental que pueda tener un determinado edificio afectará a la ejecutividad de la declaración del estado ruinoso pero no a la viabilidad de tal declaración -Sentencias de 24 de mayo de 1985, 14 de marzo y 11 de octubre de 1986, 23 de septiembre de 1988, 6 de marzo, 27 de junio y 30 de diciembre de 1989, 27 de febrero de 1990, 20 de noviembre de 1991, 24 de junio de 1992, 6 de mayo de 1993, etc. De ello deriva que a la hora de la ejecución de la declaración de ruina formulada por la Sala a quo han de tenerse en cuenta las exigencias que deriven de la catalogación mencionada”.

En definitiva, no apreciándose repercusiones negativas para la recurrente, ni disminución de sus derechos, lo razonado determina la desestimación del recurso, no sin antes añadir, que tampoco procede reconocer, como también se solicita, la pretensión indemnizatoria que se articula, al no haberse producido, ni siquiera, la anulación de las resoluciones administrativas impugnadas, que se declaran conformes a derecho.

CUARTO.- No se aprecian 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 478 de 2005 interpuesto por la mercantil P.I.U., contra los Acuerdos referidos en el encabezamiento de esta Sentencia.

SEGUNDO.- No hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Así por esta Sentencia, de la que se llevará testimonio a los Autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.