
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 121/2008. Sentencia nº 199 (25-4-2012)

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN GENERAL. MODIFICACIÓN AISLADA Nº 26. ESCUELA DE ARTES Y DISEÑO DE ZARAGOZA.

Procedimiento concesión de licencia de obras instada por la Administración Autonómica.

Obligación de tramitar modificación de planeamiento para adaptar a la obra.

Razones de urgencia y excepcional interés público en el proyecto.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Juan Carlos Zapata Híjar (*Ponente*)

MAGISTRADOS

D. Jesús María Arias Juana

D^a Isabel Zarzuela Ballester

D^a. Nerea Juste Diez de Pinos

En Zaragoza a 25 de abril de 2012, habiendo visto los presentes Autos la Sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón,

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Partes del recurso:

Recurrente: la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón representada y defendida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos D. A.G.L.

Demandado el Ayuntamiento de Zaragoza representado por la Procuradora D^a S.S.S. y defendido por el Letrado D. C.N.C.

Codemandados Comunidad de Propietarios de la Calle María a de Montessori 2-4-6 y 8 de Zaragoza representada por la Procuradora D^a M.A.P.S. y defendida por Letrado y Asociación en defensa del Emplazamiento y Uso Histórico de la Escuela de Artes de Zaragoza representada por la Procuradora D^a. N.C.A. y defendida por el Letrado D. C.J.G.V.

SEGUNDO.- Actuación recurrida:

Acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de 26 de octubre de 2007 por el que no se aprueba la Modificación Aislada nº 26 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza relativo a las parcelas A.16.02, A.16.03 y A.16.04, donde se prevé la instalación de la Escuela de Artes y Escuela de Diseño de Zaragoza.

Desestimación presunta del requerimiento efectuado el 4 de enero de 2008, en el que se solicitaba la adaptación del planeamiento urbanístico vigente al Proyecto de Ejecución de obras aprobado por Acuerdo del Gobierno de Aragón el 27 de marzo de 2007, de la Escuela de Artes y Escuela de Diseño de Zaragoza de conformidad a lo dispuesto en el art.177 de la Ley 5/1999 de 25 de marzo Urbanística de Aragón.

TERCERO.- Procedimiento:

Interposición del recurso el 13 de febrero de 2008.

Demanda el 11 de junio de 2008.

Contestación a la demanda, el 19 de julio, 24 de septiembre y 1 de diciembre de 2008.

Apertura del proceso a prueba el 3 de diciembre de 2008, practicándose documental e interrogatorio de parte de la Administración actora.

Conclusiones de la parte actora el 4 de mayo de 2009.

Conclusiones de las demandadas el 2 y 22 de mayo y 1 de junio de 2009.

Se señaló para votación y fallo el día 19 de abril de 2012.

CUARTO.- Cuantía: Indeterminada.

QUINTO.- Pretensiones de la parte recurrente:

1. Estimación de la demanda y Nulidad acto recurrido.
2. Reconocimiento de la situación jurídica individualizada, consistente en declarar el derecho del Gobierno de Aragón a la Modificación Aislada nº 26 del Plan General de Ordenación Urbana relativa a las parcelas A.16.02, A.16.03 y A.16.04, donde se prevé la instalación de la Escuela de Artes y Escuela de Diseño de Zaragoza, de conformidad con el mismo final del apartado 3º del art. 177 de la LUA.
3. Imposición de costas a la Administración demandada.

Resumen de los motivos de impugnación del acto recurrido.

En noviembre de 2006 se presenta por "S.V.A.,S.L." Sociedad dependiente del Gobierno de Aragón solicitud de Modificación del Plan General de Aragón en las parcelas aludidas, donde se pretende se ubique la Escuela de Artes y la Escuela Superior de Diseño de Zaragoza. Y ello por haber sido adjudicado previo concurso de ideas para la proyección de este edificio. El conjunto de edificios resultante estaba dentro del protocolo para la Exposición Internacional de Zaragoza 2008 tanto por ser necesario para la ejecución del futuro Espacio Goya en el edificio construido en 1908 y diseñado por Félix Navarro y situado en Plaza de los Sitios nº 5 -sede actual de las Escuelas-, como por su ubicación estratégica en el entorno de las riberas del Ebro.

Aprobada inicialmente la Modificación del Plan General, por Acuerdo plenario de 27 de julio de 2006, la Consejera de Educación, Cultura y Deporte el 26 de febrero de 2006 solicita al Ayuntamiento de Zaragoza que notifique la conformidad o disconformidad del Proyecto con el planeamiento vigente y el Vicepresidente del Consejo de Gerencia Municipal del Ayuntamiento de Zaragoza informa desfavorablemente el 8 de marzo de 2007. El Consejo de Ordenación del Territorio el 26 de marzo de 2007 informa favorablemente el proyecto y el Gobierno de Aragón en Acuerdo de 27 de marzo de 2007 acuerda ejecutar el proyecto básico y de ejecución de la Escuela de Artes y Escuela de Diseño de Zaragoza y ordenar la tramitación del procedimiento de alteración del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de conformidad a lo dispuesto en los arts. 71 a 75 de la Ley Urbanística de Aragón.

A pesar de ello el Pleno de Zaragoza en su reunión del 26 de octubre de 2007 no aprueba la Modificación Aislada nº 26 del PGOU de Zaragoza.

El Gobierno de Aragón considera de aplicación del art. 177 de la Ley Urbanística 5/1999 de 25 de marzo, vigente en aquel momento pues tiene competencia para ordenar esa modificación si como ocurre en este caso hay razones de interés público y urgencia para la modificación del planeamiento.

SEXTO.- Pretensiones de la Administración demandada y de las demandadas en este proceso:

Desestimación de la demanda y confirmación del acto recurrido.

Resumen de los motivos de oposición al recurso.

No consideran las partes demandadas que pueda una sociedad pretender la modificación del planeamiento. No consta en el expediente la urgencia y el interés público para poder acogerse al procedimiento excepcional de modificación del planeamiento aquí visto. No existe relación entre la Exposición Internacional y la construcción de las Escuelas de Arte y Diseño.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- El procedimiento para conceder licencia a obras públicas instadas por la Administración Autonómica.- El art. 177 de la Ley 5/1999 establece: *Administración de la Comunidad Autónoma.*

1. Los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo que se promuevan por la Administración de la Comunidad Autónoma estarán igualmente sujetos a licencia municipal, salvo lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo.

2. Cuando se trate de realizar grandes obras de ordenación territorial y cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Consejero competente por razón de la materia podrá acordar la remisión del proyecto de que se trate al Ayuntamiento. correspondiente, para que en el plazo de un mes notifique

la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor.

3. En caso de disconformidad, el expediente será remitido por el Departamento interesado al Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, quien lo elevará al Gobierno de Aragón, previo informe del Consejo de Ordenación del Territorio. El Gobierno decidirá si procede ejecutar el proyecto y, en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de alteración del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en los artículos 71 a 75 de esta Ley.

4. Tanto si el Gobierno decidiera la ejecución del proyecto, en el caso previsto en el párrafo anterior, como si transcurriese el plazo para la intervención municipal prevista en el párrafo segundo sin comunicarse la oportuna resolución, la Administración de la Comunidad Autónoma procederá inmediatamente a realizar los actos correspondientes.

Este procedimiento es sustancialmente el mismo para obras realizadas por el Estado (art. 180 de la Ley del Suelo de 1976, art. 244 de la Ley del Suelo de 1992 y Disposición Adicional 10ª de la Ley del Suelo vigente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) y establece una verdadera solución de controversia, cuando el interés supramunicipal se coloca por encima de la Administración con competencia inmediata en la ordenación del territorio que es el municipio. Cuando el Consejo de Gobierno de la Comunidad decide que un determinado proyecto debe de llevarse a cabo, con independencia de la ordenación urbanística vigente en el municipio, la Ley desapodera a la Administración Local y le obliga a tramitar una modificación del planeamiento para adaptar el planeamiento a la obra aprobada.

Ello no quiere decir que cualquier proyecto debe de obligar a una modificación del planeamiento. Sólo es posible de forma excepcional y "Cuando se trate de realizar grandes obras de ordenación territorial y cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan...". Pero es claro que explica el precepto una obligación municipal de tramitar y aprobar el procedimiento de modificación, sin perjuicio de la impugnación del proyecto. Pues el término "ordenará" que establece la norma es imperativo. Estamos por tanto ante un acto debido para la Administración municipal, que no significa anular las competencias municipales, sino colocar en su justo término la carga de reaccionar contra esta decisión de "ordenar" la modificación del planeamiento. Es la Administración municipal la que debe reaccionar contra la decisión adoptada de conformidad a Ley de la Administración autonómica que aún a pesar de conocer que la obra contraría el ordenamiento urbanístico decide llevarla a cabo y modificar el planeamiento.

Aquí el pleno municipal, no atendió a la decisión autonómica y decisión o aprobar la modificación, por lo que de conformidad al artículo citado y por este motivo ha de estimarse el recurso.

Ello no quiere decir que la Administración municipal no pueda discrepar de la concurrencia en el caso concreto de los requisitos que impone de forma excepcional la norma, pero reiterarnos que la carga de la impugnación recae en este caso en el municipio.

Como sostiene el Tribunal Constitucional en su STC 149/1998 de 2 de julio, "*Como ha señalado este Tribunal Constitucional en la STC 56/1986, en relación con el ejercido por el Estado de las facultades que podía asumir conforme al art. 180.2 TRLS (1976), en términos perfectamente aplicables a la ordenación del territorio, el planeamiento territorial y urbanístico forma parte del ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos (art. 9.1 CE), de modo que el Estado tendrá que conformar en principio los actos que pretenda realizar al planeamiento existente. Sólo cuando no resulte posible esa adecuación y el excepcional interés público exija no sólo proceder por vía de urgencia, sino no respetar el planeamiento establecido, cabrá apartarse de éste, si bien, como se ha precisado también en la mencionada Sentencia, la concurrencia de tales requisitos no puede ser apreciada discrecionalmente por la Administración del Estado y los acuerdos que al respecto adopte serán recurribles ante la jurisdicción competente, correspondiendo a los Tribunales decidir si se han dado determinados presupuestos de urgencia o excepcional interés público y si era necesario, en su caso, apartarse del planeamiento establecido (fundamento jurídico 4º).*

En otras palabras, el Estado podrá ejercer la facultad de acordar la

ejecución de proyectos de obras, actividades o servicios que puedan resultar eventualmente contrarios con las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o las de los planes urbanísticos cuando lo haga en uso de una competencia reservada ex art. 149.1 CE y siempre que se den los presupuestos que se señalaban en el art. 180 TRLS (1976) y que hoy recoge el vigente art. 244 TRLS (1992), es decir, razones de urgencia o excepcional interés público, de forma que sólo acudiendo a lo preceptuado en dicho artículo sea posible el ejercicio de las referidas competencias (STC 56/1986, fundamento jurídico 3.º).

Ocurre que en este Tribunal pende recurso interpuesto por la Asociación en defensa del Emplazamiento y Uso Histórico de la Escuela de Artes de Zaragoza codemandada contra el Proyecto aprobado contra el Gobierno de Aragón, actuación en vía de hecho (PO nº 305/2006, 228/2007 y 522/2007), por lo que el control que ha de realizarse debe también de extenderse a si el Proyecto se ha aprobado valorando con corrección la urgencia o extraordinario interés público, o sin sujetarse a ello como sostienen en este proceso judicial los demandados, pues ha de recordarse visto el expediente municipal no consta informe alguno que ponga en cuestión los motivos del Gobierno de Aragón para aprobar el proyecto por el procedimiento aludido.

SEGUNDO.- La existencia de razones de urgencia o excepcional interés público para la aprobación del proyecto.- Como dice el Tribunal Supremo en Sentencia de 18 de septiembre de 1990 (RJ 1990/7094) *La mencionada potestad exige un supuesto de hecho -"razones de urgencia o excepcional interés público"- que se integra por conceptos jurídicos indeterminados, de suerte que tiene naturaleza reglada: admite una única solución justa, independientemente del margen de apreciación que hay que reconocer a la Administración en razón del halo de dificultad propio de la zona de penumbra que separa las zonas de certeza positiva y negativa.*

Y a la vista de la memoria que consta en el Texto Refundido de la Modificación del planeamiento y justificación del proyecto en los expedientes a que se ha hecho mérito, entiende este Tribunal que había motivos de urgencia e interés público para aprobar el proyecto unitario de las Escuelas de arte y diseño.

Dentro de los eventos previstos en la Exposición Internacional Zaragoza 2008, el edificio donde se ubicaba la Escuela de Artes iba a destinarse a la ejecución del futuro Espacio Goya. Por lo tanto era imprescindible trasladar la Escuela a otra ubicación. La decisión de la realización de este espacio cultural en ese enclave simbólico si tenemos en cuenta que el edificio proviene de la Exposición de 1908, entiende este Tribunal es una decisión discrecional, incluida dentro de las que se adoptaron en ese tiempo de cara a la realización de la Expo. Y adoptada la misma, era urgente la construcción o traslado a otra ubicación de la Escuela. Consta también en el proyecto la conveniencia de unir en el nuevo edificio la Escuela de Artes y de Diseño, decisión también discrecional y que adquiere la categoría de estrategia en el desarrollo educativo de Aragón y particularmente en la ciudad de Zaragoza. Una vez adoptada esa decisión, ubicar la Escuela en las parcelas objeto del recurso, viene claramente condicionado por su situación estratégica dado que las mismas están dentro del protocolo de la Exposición Internacional y amparado en la urbanización del denominado Plan de Riberas del Ebro.

Por tanto queda justificada, a juicio de la Sala, la urgencia y el interés público del proyecto. Por estar dentro del protocolo de la Expo, por la necesidad de disponer del edificio antiguo para el Espacio Cultural Goya y por estar dentro del protocolo de la Expo y en el plan riberas del Ebro la nueva ubicación de la Escuela. Y por integrarse dentro de una estrategia educativa la unión en un solo edificio de las dos Escuelas de Artes y Diseño.

Como es de ver no es cierto que el proyecto nada tuviera con la Exposición Internacional. Y el hecho de que finalmente no se llevase a cabo el Espacio Goya, por motivos ajenos a la decisión de que allí existiera, no convierten ahora en falta de urgencia lo que en aquellos momentos tenía justificación para ello.

Tampoco es admisible el alegato efectuado en la contestación a la demanda relativo a que la modificación ha sido realizada por un organismo ajeno al Gobierno de Aragón, pues fue finalmente la Administración autonómica la que aprobó el proyecto.

Por todo ello procede estimar el recurso.

TERCERO.- De conformidad a lo dispuesto en el art. 139 de la LRJCA, no se infieren méritos para hacer expresa imposición de las costas causadas

FALLO

Estimar el presente Recurso Nº 121/2008 interpuesto por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, y en consecuencia:

PRIMERO.- Declarar no ser conforme a Derecho el Acuerdo Plenario objeto del recurso.

SEGUNDO.- Condenar al Ayuntamiento de Zaragoza a la aprobación de la Modificación Aislada Nº 26 del Plan General de Ordenación Urbana relativa a las Parcelas A.16.02, A. 16.03 y A.16.04, donde se prevé la instalación de la Escuela de Artes y Escuela de Diseño de Zaragoza, de conformidad con el inciso final del Apartado 3º del art. 177 de la LUA.

TERCERO.- No hacer expresa imposición de las costas del presente recurso.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos, los Ilmos. Sres. Magistrados D. Juan Carlos Zapata Híjar, D. Jesús María Arias Juana, D^a Isabel Zarzuela Ballester y D^a Nerea Juste Diez de Pinos de la Sección Primera de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.