

EXCMA. AUDIENCIA TERRITORIAL DE ZARAGOZA  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
Recurso n.1 533/1987 Sentencia n.1 208 (20-2-1989)  
Expediente: 527060/1987

TEMA: PLANEAMIENTO.

Acuerdo aprobación definitiva Adaptación-Revisión del Plan General de Ordenación Urbana.

Ilmos. Sres. .... MAGISTRADOS  
PRESIDENTE D. Antonio Cano Mata  
D. Julio Boned Sopena D. Jaime Servera Garcías (*Ponente*)

En Zaragoza, a veinte de febrero de mil novecientos ochenta y nueve.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación el acuerdo de la Diputación General de Aragón de fecha 16 de mayo de 1986 que aprobó definitivamente la Adaptación-Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza y la desestimación presunta por silencio administrativo, del recurso de reposición interpuesto contra el anterior en fecha 19 de junio siguiente.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

Ponente: Ilmo. Sr. Magistrado D. Jaime Servera Garcías.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. B La Diputación General de Aragón, en sesión del día 16 de mayo de 1986, acordó \*aprobar definitivamente la Adaptación-Revisión del Plan General Municipal de Zaragoza, contra el que la actora interpuso recurso de reposición en escrito de 19 de junio de 1986, que no ha sido resuelto en forma expresa, y entendiéndolo desestimado por silencio administrativo, deduce contra dichos actos administrativos el presente contencioso.

SEGUNDO. B Previa la interposición del recurso, publicación de su incoación y aportación del expediente administrativo, el actor dedujo la demanda en súplica de que, con anulación del acuerdo impugnado en la parte que afecta a los terrenos y edificios que propiedad de I. R. S.A. se encuentran en la Y, declarando que debe respetar la licencia de obras que le había sido concedida o subsidiariamente se declare el derecho a ser indemnizada por los daños y perjuicios por no poder ejecutar la licencia, debiendo recogerse tal derecho y su cuantificación en el Plan General de Zaragoza.

TERCERO. B Tanto la Diputación General demandada como el Ayuntamiento codemandado interesaron la desestimación del recurso contencioso.

CUARTO. B Recibido el proceso a prueba, se declaró la pertinencia de la documental y pericial de la actora y la documental propuesta por la parte codemandada.

QUINTO. B Finado el periodo probatorio, por proveído de 7 de enero, se señaló para la vista el día 8 de los corrientes, una vez concluida la discusión escrita; y tal vista tuvo lugar en la fecha señalada, en cuyo acto las partes insistieron en sus respectivas pretensiones.

SEXTO. B En la tramitación de estos autos, se han observado las prescripciones legales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. B Constituye el objeto del presente Contencioso la conformidad con el Ordenamiento Jurídico del acuerdo del Consejero de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón, de fecha 26 de mayo de 1986, decidiendo aprobar definitivamente la Adaptación-Revisión del Plan General Municipal de Zaragoza, con una serie de prescripciones, entre las que, en lo que afecta a la cuestión litigiosa, se encontraba la relativa a la obligación de delimitar aquellos ámbitos para los que existe incoado expediente o declaración de Conjunto Histórico-Artístico y, entre los mismos, el denominado Y, para los que, se disponía que la Dirección General del Patrimonio Cultural seguirá manteniendo las competencias, que le otorga la Ley 16/85 de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, estableciendo asimismo que el Plan sería inmediatamente ejecutivo a partir de la publicación de su aprobación; e igualmente, la desestimación presunta, por aplicación de la ficción legal del Silencio Administrativo negativo, del recurso de reposición, previo al presente Contencioso, que la actora articuló contra dicha resolución mediante escrito que tuvo entrada en el referido Ente autonómico, el 19 de junio siguiente, en el que interesaba la modificación del Plan en cuestión en el sentido de poder derribar la Y en dicha manzana a su favor, licencia concedida el 13 de diciembre de 1982; petición que reproduce en esta vía judicial, si bien adicionando, con carácter subsidiario, la de que se le declare el derecho a ser indemnizado por los daños y perjuicios que se le hayan producido con motivo del cambio de planeamiento y la consiguiente imposibilidad de ejecutar dicha licencia, no contemplada en el repetido Plan General vigente como derecho adquirido, a pesar de haberse otorgado, según afirma, al amparo de un Plan Especial Municipalmente iniciado con esa finalidad específica y para esos terrenos concretos y que la licencia contaba con la autorización de Bellas Artes para demoler y \*sustituir+ el edificio, todo ello de forma coetánea a la elaboración de los estudios de la Adaptación-Revisión de aquél, en el que no se recoge, continua argumentando, estudio económico-financiero de previsión de indemnizaciones para su caso u otros similares, argumentaciones que viene en suma a sistematizar en tres aspectos, el primero en relación a los cambios de criterio de la Administración de los que, afirma, se apartan de las facultades discrecionales para entrar en la arbitrariedad; el segundo, referido al desconocimiento del derecho de propiedad del administrado que supera el ius variandi que se atribuye a los planes y, en fin, el tercero, el aspecto indemnizatorio que no contempla el plan.

SEGUNDO. B Al ser la aprobación de un Plan General de Ordenación Urbana un acto administrativo dotado de notables dosis de discrecionalidad, la única posibilidad para poder estimar el recurso sería la de llegar a la conclusión de que tal discrecionalidad ha sido antijurídicamente utilizada, teniendo presente que el carácter revisor de esta jurisdicción obliga a que el análisis de tal utilización ha de realizarse bajo el prisma de la legalidad urbanística, sin inmiscuirse en absoluto en la filosofía que acompaña a todo planeamiento. Y tal labor revisora jurisdiccional de los actos discrecionales está impuesta como señaló la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 1977 por el principio de que la potestad de la Administración no es omnímoda, sino que está condicionada, en todo caso: \*Y por la norma general imperativa del cumplimiento de sus fines al servicio del bien común y del respeto al Ordenamiento JurídicoY+. Esto exige que la impugnación de los actos discrecionales se canalice a través de sus propias técnicas de control.

TERCERO. B Para articular este control la doctrina y Jurisprudencia vienen jugando con cuatro técnicas distintas: la fiscalización del acto administrativo discrecional a través de los elementos reglados que todo acto administrativo lleva incorporado, pues la discrecionalidad absoluta es más una utopía que realidad; la teoría de los hechos determinantes, que obliga a indagar si en el caso debatido concurre el supuesto de hecho habilitante; el estudio de una posible desviación de poder, definida en el art. 83.3 de la Ley Contenciosa como \*Y el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el Ordenamiento+; y, finalmente, la quiebra de alguno de los principios fundamentales que informan el Ordenamiento Jurídico, sin

que, en el caso enjuiciado aparezca que alguna de estas técnicas especiales de control hayan sido desconocidas por los actos expresos y presuntos impugnados, concretando la actora su oposición a la aprobación definitiva del Plan General, tras su Adaptación-Revisión, a la no inclusión o contemplación en el mismo de la situación individualizada de otorgamiento en su favor de una licencia de construcción a realizar en la Y, que en aquél se prevé con un criterio de conservación máxima.

CUARTO. B No hay pues arbitrariedad en la actuación de la Administración Municipal cuando, en uso de la facultad que le confieren los artículos 17 y siguientes de la Ley del Suelo y 154 y concordantes del Reglamento de Planeamiento, acomete una revisión del Plan General, cuyo sentido o finalidad no es otro que el acomodarlo a las modificaciones derivadas de distintas actuaciones e informes entra en lo que al presente caso se refiere merece destacarse los de la Dirección General de Patrimonio Cultural y la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural, para establecer una normativa relativa a una determinada zona de la ciudad, considerada de interés urbanístico y con expediente incoado de declaración de Conjunto Histórico-Artístico, y por resolución de 24 de abril de 1981, en la que, en atención a estos, para dotar de mayor protección a dicha Y, ha evolucionado a un criterio de máxima conservación, lo que obviamente no es arbitrario, ni contradice en absoluto la licencia constructiva invocada de contrario, que pudo ser ejecutada al amparo de la normativa anterior en tanto se halló vigente.

QUINTO. B Tampoco puede afirmarse, como pretende la actora, que la Administración haya desconocido su derecho de propiedad, pues tal afirmación equivale al desconocimiento del estatuto legal de la propiedad del suelo. Dos preceptos de la vigente Ley del Suelo (Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril) son fundamentales al respecto, los art. 76 y 87 de la misma. El primero, dice así: \*las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta ley o, en virtud de la misma, por los Planes de Ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios+. El segundo, por su parte, añade: \*la ordenación del uso de los terrenos y construcciones enunciada en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística. Los afectados tendrán, no obstante, derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento de los términos previstos en la presente Ley+. Es decir, que el derecho de propiedad del suelo no es ya un derecho potencialmente limitado, sino, más bien, encerrado en límites precisos que empieza por definir la propia Ley del Suelo y que terminan de perfilar los planes de Ordenación, la Ley y los Planes no recortan, por lo tanto, un derecho que inicialmente tenga una extensión mayor, sino que definen cual es en cada caso la extensión misma de ese derecho; por eso, precisamente, porque se trata de definir y no de recortar algo previamente definido, es por lo que el art. 87 afirma que, la ordenación urbanística no da derecho a indemnización, derecho que sólo puede surgir en los casos de recorte o privación de un derecho previamente delimitado con mayor extensión, de ahí que, sea el número 2 del citado precepto el que establezca la excepción a la norma, para frenar los posibles abusos de la Administración y evitar posibles modificaciones caprichosas de planes cuya virtualidad específica no se ha aprovechado suficientemente. A estos efectos y para garantizar, también, la necesaria seguridad del tráfico inmobiliario, el citado precepto dispone que \*la modificación o revisión de la ordenación de los terrenos y construcciones establecida por los Planes Parciales, por los Planes Especiales y por los Programas de actuación Urbanística sólo podrá dar lugar a indemnización si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para la ejecución de los respectivos planes o programas o, transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiera llevado a efecto por causas imputables a la Administración+. Por último, y como quiera que la actora concreta el derecho conculcado en el que afirma reconocido por el acto administrativo firme (la licencia) otorgada a la vista de un Plan Especial para la zona en cuestión, Y...con inobservancia de la prevalencia de la norma o criterio, representado por dicho Plan Especial, frente al General del nuevo o

revisado Plan General, es preciso aclarar, de una parte, que los Planes Especiales son instrumentos de desarrollo del General y por ende de naturaleza subordinada a éste, siendo concluyente al respecto el art. 17 de la Ley del Suelo; por otro lado, que el Plan Especial invocado por la recurrente había sido objeto únicamente de aprobación inicial, siendo por tanto la Adaptación Revisión del General el que recoge los criterios definitivos de actuación para la protección del Y

SEXTO. B Llegados a este punto de razonamiento, resulta forzoso entrar en el examen de la licencia constructiva que para la actora constituye la clave de su oposición a la aprobación de la Adaptación-Revisión del Plan General Municipal, en la medida en que éste ha venido a dejarla sin posibilidad de ejecución. La referida licencia que, dicho sea de paso, no puede tener valor constitutivo de derechos, puesto que es un simple acto de autorización, de los que viene a ser el tipo mismo, se limitó a conceder, conforme a su propia naturaleza, permiso para construir en la zona interesada en tanto que, la actividad a realizar no contradecía la normativa urbanística entonces vigente. Sin embargo tal licencia, aportada por fotocopia como documento n.1 1 de la demanda, se sujetaba al plazo de caducidad de un año, si en el mismo no se iniciaba la obra y, por otro lado, se condicionaba a la obtención de la aprobación, previa su presentación, del proyecto de ejecución, toda vez que lo inicialmente presentado era un proyecto básico a cuyo fin contaba la interesada igualmente con el plazo de un año a partir desde la obtención de la licencia de obras al proyecto básico; asimismo se condicionaba a la obtención de la oportuna licencia de derribo. Tales prescripciones no fueron cumplidas pues no consta acreditado que se aportara el proyecto de ejecución en el mencionado plazo, ni menos que se obtuviera la previa y preceptiva licencia de derribo de las edificaciones existentes en la zona de actuación, licencia que en modo alguno suple el permiso de demolición a otorgar por el Gobernador civil, en los supuestos de existencia, como en el presente caso, de arrendatarios, siendo al respecto necesario mencionar la Sentencia de esta Sala en el recurso 67/1981 unido en cuerda floja al presente C de fecha 12 de diciembre de 1987 que venía a suponer la ejecución de obras de reparación en la finca en cuestión, ni cabe presuponerla por la mera existencia de la licencia constructiva, pues una y otra son independientes como tiene declarado el Tribunal Supremo en sentencia de 11 de octubre de 1975, demolición en este caso obstaculizada por el expediente de declaración de Conjunto Histórico-Artístico, incoado el 24 de abril de 1981. Por todo ello, ha de entenderse caducada la licencia de obras en cuestión, sin que a ello sea óbice la ausencia de una declaración formal, por cuanto ésta, en modo alguno podría haber ignorado los presupuestos determinantes de la caducidad, que no son otros que los anteriormente expuestos.

SÉPTIMO. B Así pues, lo expuesto conduce a la necesaria desestimación de la pretensión articulada con carácter principal, relativa a la anulación de la aprobación definitiva de la Adaptación-Revisión del Plan General de Zaragoza, en la parte que afecta a los terrenos y edificios que, propiedad de I. R. S.A. se encuentran ubicados en la Y para recoger la licencia de obras concedida para edificación en los mismos y, consiguientemente, de la formulada con carácter subsidiario relativa a indemnización de daños y perjuicios que se le hayan producido con el cambio de planeamiento y la subsiguiente imposibilidad de ejecutar la licencia, puesto que como ha quedado establecido en el cuarto de los fundamentos de Derecho de la presente resolución, el nuevo planeamiento, aprobado definitivamente en mayo de 1986, no pudo ser obstáculo a la ejecución de aquella licencia otorgada en diciembre de 1982, si la actora cumpliendo las previsiones contenidas en la misma hubiera iniciado la realización de las obras con sujeción a la normativa urbanística anterior; conclusión desestimatoria del Recurso a la que finalmente se llega cuando, como ocurre en el presente caso y conforme tiene declarado la Sala 40 del Tribunal Supremo en su sentencia de 13 de diciembre de 1982, \*frente a la potestad de la Administración para elaborar y aprobar un Plan General de Ordenación, la parte recurrente no ha acreditado: 1.1 que se haya vulnerado el principio de racionalidad contenido, no solamente en el art. 3.1 n.1 2 de la precitada Ley del Suelo, sino de los restantes apartados del mismo precepto, en virtud de los cuales se impone a la Administración que en la redacción de los Planes

de Urbanismo se regule el aprovechamiento del suelo en congruencia de la utilidad pública y función social de la propiedad y de la atribución de beneficios y cargas igualmente entre los propietarios. 2.1 que se hayan alterado los principios de estabilidad y seguridad jurídica al plantear sobre otros condicionamientos la nueva ordenación del suelo. 3.1 que la Administración haya obrado arbitrariamente al aprobar las determinaciones del Plan General en el que, al condicionar el uso del suelo y su aprovechamiento, forzosamente se tiene que acudir a criterios técnicos que no son impugnables, en tanto no se demuestre que se hayan fundado en apreciaciones erróneas o articulado en base a un interés que no sea el público inherente a la formación de un Planeamiento.

OCTAVO. B La desestimación del recurso no va acompañada de especial imposición de las costas procesales.

### FALLAMOS

PRIMERO. B Desestimamos el Recurso Contencioso-Administrativo número 533 de 1987, promovido por I. R. S.A.

SEGUNDO. B No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas procesales.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.