
EXCMA. AUDIENCIA TERRITORIAL DE ZARAGOZA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Recurso n.º 602/1987. Sentencia n.º 263 (9-3-1988)

TEMA: PLANEAMIENTO.

PLAN GENERAL.

Aprobación definitiva de Adaptación Revisión 1986.

Área de intervención. Densidad de edificación.

Legalidad y discrecionalidad. Revisión jurisdiccional.

Beneficios y cargas. Tratamiento diferenciado de Áreas.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Julio Boned Sopena

MAGISTRADOS

D. Antonio Cano Mata (*Ponente*)

D. Javier Casamayor Pérez

En Zaragoza, a nueve de marzo de mil novecientos ochenta y ocho.

Es objeto de impugnación una concreta previsión de la Revisión Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, que seguidamente se especificará.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

1.º – RESULTANDO: Que de lo actuado derivan los siguientes antecedentes:

A) Por Decreto 52/1986, de 16 de mayo, la Diputación General de Aragón aprobó, definitivamente, la Adaptación-Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

B) Contra determinado extremo del mismo, que será puntualizado a continuación, dedujo la parte actora recurso de Reposición que debe entenderse desestimado, en forma presunta, por aplicación de Silencio Negativo.

2.º – RESULTANDO: Que previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda en súplica de que se dicte sentencia, que con anulación de los actos impugnados se declare: «...haber lugar a asignar al Área de Intervención Urbanística U-51-1, zona F/5, en la que se encuentran ubicados terrenos propiedad de P, la densidad de edificabilidad de 150 viviendas por hectárea, fijada para Áreas de Intervención contiguas y de similares características, y por consiguiente, declarar no ser conforme a Derecho y anular parcialmente el Plan General Municipal de Zaragoza, en cuanto a la asignación concreta de la densidad de edificación de 75 viviendas por hectárea, para el Área de Intervención U-51-1 se refiere; sin perjuicio de mantener el resto de determinaciones contenidas en los actos administrativos recurridos».

3.º – RESULTANDO: Que las partes demandada y codemandada, en sus contestaciones a la demanda, suplicaron la desestimación del recurso.

4.º – RESULTANDO: Que por providencia de 11 de enero, se señaló para vista el 2 del corriente mes de marzo, en cuyo acto las partes ratificaron el contenido de sus escritos.

5.º – RESULTANDO: Que en la tramitación de este proceso se han observado las prescripciones legales.

Siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Antonio Cano Mata.

Vistos los preceptos legales invocados por las partes; y,

1.º – CONSIDERANDO: Que se impugna en este proceso la aprobación definitiva de la Adaptación-Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, realizada por Decreto 52/1986, de 16 de mayo, de la Excm. Diputación General de Aragón —que debe entenderse confirmado en Reposición por aplicación de la ficción legal del Silencio Administrativo Negativo— a fin de que, previos los trámites legales, se dicte sentencia declarando haber lugar a asignar al Área de Intervención Urbanística U-51-1, zona F/5, en la que se encuentran ubicados terrenos propiedad de P.S.A., la densidad de edificabilidad de 150 viviendas por hectárea, fijada para Áreas de Intervención contiguas y de similares características, y por consiguiente, declarar no ser conforme a Derecho y anular parcialmente el Plan General Municipal de Zaragoza, en cuanto a la asignación concreta de la densidad de edificación de 75 viviendas por hectárea, para el Área de Intervención U-51-1 se refiere; sin perjuicio de mantener el resto de determinaciones contenidas en los actos administrativos recurridos.

2.º – CONSIDERANDO: Que siendo 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. Añadimos que los temas de acierto u oportunidad administrativa en el Planeamiento no son objeto de revisión judicial que tiene como misión constatar si la legalidad urbanística se ha seguido o, por el contrario, ha sido conculcada, pero sin inmiscuirse —para nada— en el acierto mayor o menor de la filosofía que acompaña a todo planeamiento.

3.º – CONSIDERANDO: Que la revisión jurisdiccional de los actos discrecionales admitida por uniforme jurisprudencia de inútil consignación por su abundancia, está impuesta —como ya señaló la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 1975— por el principio según el cual la potestad de la Administración no es omnímoda, sino que está condicionada, en todo caso: «... por la norma general imperativa del cumplimiento de sus fines al servicio del bien común y del respeto al Ordenamiento Jurídico... Esto exige que la impugnación de los actos discrecionales se canalice a través de sus propias técnicas de control.

4.º – CONSIDERANDO: Que, 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 una 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 artículo 83.3 de la Ley Contenciosa como «...el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el Ordenamiento»; y —finalmente— la quiebra de algunos de los principios fundamentales que informan el Ordenamiento Jurídico.

5.º – CONSIDERANDO: Que en el caso enjuiciado ninguna de estas especiales técnicas de control han sido desconocidas por los actos —expreso y presunto— impugnados. Hoy, sin embargo una sobre la que queremos establecer algunas puntualizaciones y ésta es la aplicabilidad del principio de reparto proporcional de beneficios y cargas derivados del planeamiento urbanístico que en algunos momentos parece que quien acciona pone en entredicho.

6.º – CONSIDERANDO: Que uno de los principios básicos que recoge nuestra Constitución es el de la Igualdad (artículo 9, 14... etc), una de cuyas manifestaciones —proyectado sobre materia urbanística— venía ya recogido en la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, en su primitiva redacción de 12 de mayo de 1956, cuyo artículo 3º.2.b) decía que la «competencia urbanística en orden al régimen del suelo comprenderá las siguientes funciones ... B) Impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos...», lo que se conseguía a través de la parcelación.

7.º – CONSIDERANDO: Que este principio se mantiene y potencia —incluso en sus mecanismos— en la actual versión reformada de la primitiva Ley del Suelo —Texto Refundido de 9 de abril de 1976— configurándose el reparto proporcional de beneficios y cargas como un auténtico derecho exigible de forma inmediata y directa, al disponer que «...los afectados tendrán, no obstante, derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento...» hasta el punto de que si existiera imposibilidad material para llevar a efecto esta distribución equitativa surge el derecho de los perjudicados a la indemnización (artículo 87 del Texto Refundido).

8.º – CONSIDERANDO: Que entendemos que ni este principio ni ningún otro de los que integran el ordenamiento urbanístico ha sido desconocido frontalmente por el Plan General de Ordenación, y por tanto ningún pronunciamiento negativo puede hacerse al respecto; pero ello con una peculiaridad que aparece conveniente dejar aclarada, cual es la de que si en los actos de ejecución del nuevo Plan se produjese cualquier infracción concreta de la legalidad Urbanística, la simple impugnación del acto, acuerdo o resolución administrativa haría posible su anulación y, en su caso, vendría a producir efectos sobre los instrumentos planificadores, puesto que podríamos encontrarnos ante una impugnación indirecta de la norma urbanística, esto es del Plan General.

9.º – CONSIDERANDO: Que la Sala hace suya la fundamentación jurídica recogida en la contestación a la demanda de la Administración demandada en donde se dice que existen situaciones diferenciales entre las áreas U-51-3 y

U-51-4 (tomadas como punto de referencia por los recurrentes) y la U-51-1, que hacen razonable un tratamiento distinto. Ya un simple examen de los planos aportados por los propios recurrentes demuestran que el área U-51-1, es una zona comparativamente de mucha mayor extensión que las áreas U-51-3 y U-51-4, dándose la circunstancia de que el área U-51-1, en la que se encuentran los terrenos de los recurrentes, ocupa la fachada que da al río Ebro, justo en el punto en el que es cruzado por el puente de Nuestra Señora del Pilar. Ello, sin duda, le otorga un impacto visual y una especial importancia desde el punto de vista estético y urbanístico, de la que carecen las áreas U-51-3 y U-51-4 situadas hacia el interior. Esta diferente circunstancia ya justificaría por sí sola un tratamiento diferenciado de las distintas áreas. Junto a la diferencia irreductible que supone la diferente ubicación de una y otras áreas, con el área U-51-1 ocupando la ribera del río y el chaflán frente al puente, debe señalarse la existencia de otras diferencias derivadas del diferente desarrollo urbanístico de las distintas áreas. En efecto como se destaca en los distintos informes técnicos vertidos en el expediente, los terrenos integrantes del área U-51-1 no han sufrido ningún proceso evolutivo urbanístico desde el año 1935, como lo demuestra la confrontación con el parcelario de dicha fecha, mientras que tal proceso sí que se ha producido en las áreas U-51-3 y U-51-4, en las que se han verificado operaciones de parcelación, edificación y cesiones de viales. Ello determina, en primer lugar, una muy diferente situación en una y otras áreas. Basta examinar los planos aportados por los propios recurrentes para percatarse de que la parcelación y edificación existente en el área U-51-4, o todavía más señaladamente, en el área U-51-3, nada tiene que ver con la situación del área U-51-1. Situación diferenciada que, igualmente, hace razonable una diferencia de trato. Y en segundo lugar, supone que, habiéndose cedido ya viales en las áreas U-51-3 y U-51-4, y calificándose la densidad sobre el suelo bruto de las áreas, es asimismo razonable que dicha densidad sea inferior para el área U-51-1, en la que dicha cesión no se ha producido. No lo entienden así los recurrentes, argumentando que la cesión de viales es obligación de todo propietario, y que los propietarios del área U-51-1 los cederán como los han cedido ya los de las áreas U-51-3 y U-51-4. Afirmación que si bien es rigurosamente exacta, para nada viene al caso que nos ocupa. Antes bien, refuerza la necesidad de la diferenciación de densidades. En efecto, en el área U-51-3 por ejemplo, habiéndose cedido ya los viales, el suelo bruto (sobre el que se ha fijado la densidad de 150 viviendas/hectárea) coincide exactamente con el suelo neto. Por el contrario, en el área U-51-1, el suelo bruto (sobre el que se fija la densidad de 75 viviendas/hectárea) supone el doble del suelo neto, una vez verificadas las cesiones de viales. Basta examinar los planos aportados por los propios recurrentes con los números 4 y 5 para percatarse de esa circunstancia. Ello quiere decir que una vez producida la cesión de viales, la densidad de edificación (que se ha medido sobre el suelo bruto) viene a concentrarse sobre la mitad de superficie, determinando que, en definitiva, en los solares resultantes se registra una densidad de edificación similar a la de las áreas vecinas. Así pues, es perfectamente razonable que en virtud de las distintas situaciones existentes se fijen distintas densidades.

10.º – CONSIDERANDO: Que, finalmente, recordaremos que como tiene declarado la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de 13 de diciembre de 1982, frente a la potestad de la Administración para elaborar y aprobar un Plan General de Ordenación —en aquel caso el de Barcelona—, la parte recurrente no ha acreditado: «... 1º. Que se haya vulnerado el principio de racionalidad contenido, no solamente en el art. 3º. nº 2 de la precitada Ley —la del Suelo—, sino de los restantes apartados del mismo precepto, en virtud del cual 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 los beneficios y cargas igualitariamente entre los propietarios... 2º. Que se hayan alterado los principios de estabilidad y seguridad jurídica al plantear sobre otros condicionamientos la nueva ordenación del suelo... 3º. 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 unos 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...».

11.º – CONSIDERANDO: Que la desestimación del recurso no va acompañada de especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

FALLAMOS

PRIMERO. – Desestimamos el presente recurso contencioso nº 602 de 1987, deducido por «I.» Y «P».

SEGUNDO. – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

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