
EXCMA. AUDIENCIA TERRITORIAL DE ZARAGOZA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Recurso n.º 560/1987. Sentencia n.º 293 (19-3-1988)

TEMA: PLANEAMIENTO.

PLAN GENERAL.

Aprobación definitiva de Adaptación Revisión 1986.

Posibilidad de recoger planeamiento aprobado.

Zona de servicios especiales. Carretera de Madrid.

Legalidad y discrecionalidad. Revisión jurisdiccional.

Principio de igualdad. Reparcelación.

Supuesto de indemnización.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Julio Boned Sopena (*Ponente*)

MAGISTRADOS

D. Antonio Cano Mata.

D. Javier Casamayor Pérez

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

Es objeto de impugnación la Revisión Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, en el extremo que luego se dirá.

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 un 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, quienes accionan dedujeron demanda en súplica de que se dicte sentencia que, con anulación de los actos impugnados, disponga que se recoja en la citada Adaptación-Revisión el Plan Parcial aprobado para la zona de servicios especiales en la ... de Zaragoza o, en otro caso, declare el derecho a indemnización en los términos del artículo 87,2 de la Ley del Suelo, y fijada en periodo de ejecución de sentencia, de las Compañías recurrentes, ordenando que su importe sea incluido en el estudio económico-financiero de la tan citada Adaptación-Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

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

4.º – RESULTANDO: Que tras recibimiento del recurso a prueba y admisión de la documental propuesta, se señaló para Vista el 16 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. Presidente D. Julio Boned Sopena.

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 Excma. Diputación General de Aragón (que debe entenderse confirmado en Reposición por aplicación de la ficción legal del Silencio Administrativo Negativo) en un punto muy concreto, cual es el de resolver si debe recogerse, o no, el mismo Plan Parcial definitivamente aprobado para una «zona de servicios especiales para la instalación de un hipermercado» en la ... o, en otro caso, sí aceptada la facultad revisora del Plan General, como potestad de la Administración, la modificación operada en la clasificación de los terrenos que pasan a ser urbanizables no programados, da derecho a indemnización a mis representadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87.2 de la vigente Ley del Suelo, y en tal sentido debe preverse dicha indemnización en el estudio económico-financiero del Plan que se revisa.

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 en el primero de sus extremos sería la de llegar a la conclusión de que tal discrecionalidad ha sido antijurídicamente utilizada. Añadiremos —como ya ha reiterado esta Sala— que los temas de acierto y 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 resto 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 alguno de los principios fundamentales que informan el Ordenamiento Jurídico.

5.º – CONSIDERANDO: Que en el caso enjuiciado ninguna de estas especiales técnicas de control ha sido desconocida por los actos —expreso y presunto— impugnados. Creemos, por el contrario, que la modificación planificadora es coherente —como dice el defensor de la Administración demandada— con el desarrollo de la estructura orgánica del territorio prevista por el nuevo planeamiento, que preveía, ya desde el Avance, una solución al déficit de equipamientos de Zaragoza mediante el establecimiento de tres subcentros, adecuadamente situados como vértices de un triángulo en el ..., suroeste y sureste de la ciudad, de forma que consiga una distribución homogénea de los mismos. La necesidad, pues, de establecer los emplazamientos al sur de la ciudad es lo que lógicamente lleva a colocar éstos con el necesario intervalo que permita una más homogénea distribución, así lo señala claramente el informe obrante al folio 25 del expediente, cuando señala que la ordenación anterior es contraria para los objetivos y estructura general de localización de servicios del Plan.

6.º – CONSIDERANDO: Que, entrando en el segundo de los temas debatidos recordaremos que uno de los principios que recoge nuestra Constitución es el de 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) 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 de imponer la justa distribución de los mismos...», lo que se conseguía a través de la reparcelación.

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 la aplicación de este principio es tan sustancial que el artículo 87 de la Ley del Suelo —en su actual Texto Refundido— dirá: «...2. La modificación o revisión de la ordenación de los terrenos y construcciones establecida por los Planes Parciales, por los Planes Especiales y por los Pro-

gramas 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 aquellos si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración. — 3. Las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no puede ser objeto de distribución equitativa entre los interesados conferirán derecho a indemnización».

9.º – CONSIDERANDO: Que el sentido finalista que inspira la norma transcrita, muestra la voluntad del legislador de dar solución a los problemas que la nueva planificación plantea en casos límite como son los que contempla el precepto que —en opinión de la Sala— no es de aplicación al tema enjuiciado, por dos razones: A) Porque la calificación del suelo como urbanizable no programado podría dotar al terreno de unas expectativas urbanísticas futuras superiores a las que tenía atribuidas con anterioridad a la modificación del planeamiento, aunque ello sea a más largo plazo. — y B) Porque tiene razón el Letrado de la Diputación General de Aragón, cuando en el fundamento jurídico IV de su contestación a la demanda, dice: «...Ciertamente el artículo 87.2 de la Ley del Suelo, que parte de la regla general de que las modificaciones del planeamiento no dan derecho a indemnización, exceptiona el supuesto de que la modificación se produzca «antes de transcurrir los plazos previstos para la ejecución de los respectivos Planes o Programas, o, transcurridos aquéllos, si la ejecución se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la administración. Para la demanda, éste sería el caso en que nos encontramos. Sin embargo, debemos discrepar totalmente de su apreciación. — En efecto, la «obvia» imputabilidad a la Administración de la inejecución del Plan Parcial resultaría «de una parte por los recursos que ha mantenido contra la aprobación definitiva de la modificación del Plan General, y de otra por su inactividad demostrada en el rechazo del proyecto de servicios de la urbanización». Fácilmente se ve, sin embargo, que tales razones carecen de toda consistencia jurídica: Primero, porque los recursos que el Ayuntamiento ha mantenido contra la modificación del Plan General no impedian la ejecutividad de esta modificación. De hecho, el propio Plan Parcial fue tramitado y aprobado estando pendiente aquellos recursos. Y la ejecución del mismo en modo alguno se veía impedida por la existencia de éstos, circunstancia ésta bien conocida por las recurrentes, que en el año 1984 tramitaron el correspondiente proyecto de urbanización, el cual, si bien fue rechazado, lo fue por causas completamente distintas, cuyo examen nos lleva al de la segunda de las razones aducidas para fundamentar la imputabilidad a la Administración de la inejecución del Plan. — En efecto, tal inmutabilidad se derivaría, como hemos visto, de la «inactividad demostrada en el rechazo del proyecto de servicios de la urbanización». Sin embargo, hemos de señalar que tal rechazo no es síntoma de «inactividad» sino todo lo contrario, de «actividad» de la Administración Urbanística que no aprueba un proyecto de urbanización por no ser conforme al ordenamiento jurídico. De hecho, recurrida tal resolución, fue confirmada por la Sala... en Sentencia de 3

de marzo de 1986, recaída en el recurso contencioso-administrativo número 491/85. Resulta sorprendente que las recurrentes pretendan hacer gravitar sobre el rechazo del proyecto de urbanización la imputabilidad a la Administración de la inejecución, cuando lo cierto es que tal rechazo se debió a una incorrecta formulación del mismo por parte de las propias recurrentes, y así ha sido judicialmente declarado e igualmente sorprendente es que se nos diga que si la Administración consideraba que los propietarios afectados eran mayor número que las recurrentes (causa por la que fue rechazado el proyecto de urbanización) debió requerir la formación de la Junta de Compensación en los tres meses siguientes a la aprobación definitiva del Plan Parcial. En efecto, lo cierto es que el artículo 158, del Reglamento de Gestión urbanística establece dicho requerimiento para el caso de que en el plazo indicado no haya habido iniciativa por parte de los propietarios; pero en el presente caso son las propias recurrentes las que presentan un proyecto de urbanización, y las que sostienen la no necesidad de constitución de tal Junta de Compensación, tanto en vía administrativa como después en sede jurisdiccional. El que cuando la decisión judicial declara los defectos de su actuación, las recurrentes pretendan hacer recaer las consecuencias de estos defectos (a ellas solas imputables) sobre la Administración, entendiéndolo que deben ser indemnizadas, resulta inadmisibles».

10.º – CONSIDERANDO: Que, finalmente, no resulta acogible el juego del artículo 106 de la Norma Suprema, que constitucionaliza el principio de Responsabilidad Patrimonial de la Administración, pues creemos que no ofrece duda alguna la aplicación del principio de que la modificación planificadora no da lugar, en principio, al nacimiento de un derecho indemnizatorio.

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 560 de 1987, deducido por las Compañías Mercantiles «S.» y «C.».

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.