

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso nº 98/2007. Sentencia nº 340 (10-5-2012)**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO**

PLAN GENERAL. MODIFICACIÓN AISLADA Nº 24. RIBERAS DEL EBRO. EXPO 2008.

Ejercicio ius variandi por Ayuntamiento. Ausencia de arbitrariedad.

Justificación en memoria y anexos e informes favorables en el expediente.

Existencia de preacuerdo. Justificación.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Jesús-María Arias Juana

**MAGISTRADOS**

D<sup>a</sup> Isabel Zarzuela Ballester (*Ponente*)

D<sup>a</sup> Nerea Juste Díez de Pinos

En Zaragoza, a diez de mayo de dos mil doce.

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 98 de 2007, seguido entre partes; como demandante la mercantil D.P.S.,S.L. representada por el Procurador D. J.M.A.S. y asistida por la Letrado M.J.S.A.; y como demandado el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procurador D<sup>a</sup> N.C.A. y asistido por el Letrado D. C.N.

Es objeto de impugnación el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 15 de septiembre de 2006, por el que se aprobó definitivamente la Modificación Aislada número 24 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza (Riberas del Ebro) y el de fecha 22 de diciembre de 2006, desestimatorio del recurso de reposición formulado contra el anterior.

**Procedimiento:** Ordinario.

**Cuantía:** Indeterminada.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La parte actora mediante escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 15 de marzo de 2007, interpuso recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo citado 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 estimaba aplicable concluía con el suplico de que se dictara sentencia estimatoria del recurso por la que se declare la Modificación Aislada nº 24 del PGOU de Zaragoza no conforme a Derecho, con imposición de las costas a la parte demandada.

**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 mediante la cual desestime el recurso formulado.

**CUARTO.-** Recibido el juicio a prueba, practicada la propuesta admitida con el resultado que consta en Autos, y tras el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo, el día señalado, 3 de mayo de 2012.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Constituye el objeto del presente proceso determinar la

conformidad o no a Derecho del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 15 de septiembre de 2006, por el que se aprobó definitivamente la Modificación Aislada número 24 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, cuyo objeto es adaptar la delimitación superficie de diversos ámbitos pertenecientes al Sistema de Espacios Libres y de Equipamientos al Proyecto de Márgenes y Riberas del Río Ebro, redactado por el Área de Grandes Proyectos e Infraestructuras con motivo de la Exposición Internacional EXPO ZARAGOZA 2008, que afecta a las riberas en el tramo urbano de la ciudad de Zaragoza, y el de fecha 22 de diciembre de 2006, desestimatorio del recurso de reposición formulado contra el anterior.

**SEGUNDO.-** La recurrente impugna el referido acuerdo, en esencia, argumentando que: la Modificación Aislada nº 24, del PGOU de Zaragoza, no se ajusta al cumplimiento de los fines del interés general, y en consecuencia no se ajusta al ordenamiento jurídico establecido. Se ajusta y respeta exclusivamente los fines de los Clubes deportivos con los que ha firmado Convenio y sobre todo por lo que respecta a los intereses de Helios, se ha delimitado la zona de riberas en su linde, disminuyendo sustancialmente la anchura del paseo que desde el recinto de la Expo, tiene una anchura de treinta metros a un metro y medio que tiene en la zona de Helios, y la franja de terreno que Helios permuta en la zona de riberas, es dominio público, incompatible con el título de propiedad que el precitado club deportivo invoca; la Memoria no reúne los requisitos establecidos por la Jurisprudencia, motivación de la decisión que es el medio que hace posible diferenciar lo discrecional de lo arbitrario; desviación de poder.

**TERCERO.-** Los motivos de impugnación no pueden ser atendidos. Ha de partirse de que es innegable, que la Modificación impugnada se enmarca dentro del ejercicio del “ius variandi” que compete a la Administración, y -como admite la recurrente-, 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 de 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”. Afirmándose en la más reciente de 30 de noviembre de 2011 que las potestades urbanísticas de planeamiento “se caracterizan, en todo caso, como potestades discrecionales que permiten un margen de apreciación por la Administración y que requiere, para no ser calificado su ejercicio como arbitrario, que se efectúe de modo motivado, consecuentemente con el deber de la Administración de explicar formalmente el contenido de su actividad que favorece su fiscalización en Derecho por los Tribunales de Justicia y en aras a satisfacer el interés general para velar por los bienes e intereses subyacentes en los artículos 47 y 103 de la Constitución”. A lo que hay que añadir que como señala el Tribunal Supremo en S 23-7-1999, “la potestad de planeamiento puede ejercerse sobre terrenos de dominio

público y también (como es lógico y es lo normal) sobre terrenos de propiedad privada..., así que esas parcelas afectadas por la modificación, ya sean públicas o privadas, están sometidas por igual a los designios del planificador, y... será sólo en fase de ejecución cuando la titularidad de los terrenos deba ser considerada a efectos de distribución de derechos y deberes, lo que en el momento de elección del diseño del modelo urbanístico que el planeamiento realiza carece de especial relevancia”.....“El planificador tiene libertad para, siguiendo el procedimiento legalmente establecido, cambiar la calificación de los predios, aunque provengan de viejas cesiones”.

En el caso enjuiciado, no obstante las alegaciones de la recurrente, no puede concluirse que se hayan rebasado por la Administración los referidos límites en el ejercicio del “ius variandi” que le compete, viniendo, justificada la modificación en cuestión en la memoria, Anejos a la Memoria, que se remite a los antecedentes del propio documento; preacuerdo suscritos entre el Teniente de Alcalde Delegado del Área de Grandes Proyectos Infraestructuras con los Clubes Deportivos T.P. y H., situados en colindancia con la Ribera del Río Ebro; modificación que tiene como base de partida la ordenación contenida en el Proyecto de Márgenes y Riberas del Río Ebro, cambio de delimitación y superficie de varias parcelas de equipamiento y zona verde, previstas en el Plan General vigente, situadas a lo largo del tramo urbano de las Riberas del Ebro, conforme se especifica y que por lo que respecta a la “Margen del Río Ebro en el Ámbito U.8 Club Deportivo H.” refleja el estado actual, los objetivos de la actuación, principios básicos, descripción de la actuación y elementos singulares-, y todo ello dentro de las actuaciones urbanísticas previstas con motivo de la Exposición Internacional 2008, entre la que se encuentra la delimitación del ámbito de los referidos clubes y la puesta a disposición municipal de los terrenos para acometer las obras; y en los propios acuerdos municipales, con el complemento de los informes técnicos y jurídicos elaborados durante la tramitación de la Modificación a los que hemos de remitirnos, -entre ellos los que dieron respuesta al Acuerdo adoptado por el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón en sesión de 6 de abril de 2006, que informó favorablemente la Modificación si bien condicionada a que se complete la Memoria con un apartado de los efectos sobre el territorio de la presente Modificación- folios 149 a 161-, posteriormente cumplimentado. Así como informes favorables del Instituto Aragonés del Agua -folio 105 del expediente administrativo-, Confederación Hidrográfica del Ebro -folios 111 a 114 -informe de carácter favorable emitido en fecha 27 de febrero de 2006, “ya que se observa la tendencia a conseguir una cierta continuidad en las riberas y márgenes del Ebro en su tramo urbano”, con independencia de señalar “No obstante, cualquier nueva actuación en la zona de ribera o de policía del cauce afectada por la citada Modificación Aislada nº 24 deberá contar, con autorización previa de este Organismo de cuenca”; de la Dirección General de Interior del Gobierno de Aragón -folios 116 a 135-; del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA); y de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón en cuanto, respecto al único aspecto del Proyecto sometido a su consideración, alteración en la ordenación de ciertas parcelas destinadas a zonas verdes en el vigente Plan General en la zona afectada por el Proyecto de Modificación Aislada nº 24 entiende “que más bien suponen reajustes y adaptaciones de delimitación de las parcelas destinadas a zonas verdes y ello con el objeto de incorporar a la documentación del Plan General de Ordenación Urbana las determinaciones urbanísticas que se derivan de las previsiones contenidas dentro del Proyecto de Márgenes y Riberas Urbanas del Río Ebro”, y considera justificados y motivados los cambios propuestos. “En especial señalar que el documento complementario elaborado por el Ayuntamiento en cumplimiento del acuerdo de Consejo de Ordenación del Territorio de 6 de abril de 2006 y que se ha adjuntado a la Memoria, explicita con mayor detalle los efectos sobre el territorio y las actuaciones de acondicionamiento en los ámbitos de ribera... Tanto en la Memoria del Proyecto como en el citado documento complementario se han puesto de manifiesto las razones de interés general y especialmente, de interés público urbanístico, que amparan la racionalidad del cambio propuesto... En primer lugar, la Modificación ha previsto un mayor número de metros cuadrados destinados a zonas verdes, y ello ha supuesto una reordenación para el mejor uso aprovechamiento de las nuevas zonas verdes. Por tanto los cambios producidos no suponen un cambio radical en la

estructura de las zonas verdes del Plan General sino más bien uno: reajustes de la delimitación, por lo que se considera que se mejora el sistema de las zonas verdes en las riberas del Ebro, cumpliéndose el requisito del artículo 74 de la Ley Urbanística de Aragón, manteniendo tanto la cantidad como la calidad de las nuevas zonas verdes... No pudiendo concluirse de lo actuado, atendiendo al objeto y fines de la Modificación, que por parte de la Administración se haya incurrido en arbitrariedad en la solución adoptada, con desviación de poder o con alejamiento de los intereses generales”.

Por otra parte, la existencia de preacuerdos con los clubes deportivos, anteriormente referidos que no responde sino a la voluntad municipal de conciliar los intereses generales y 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 como señala el Tribunal Supremo, en la sentencia anteriormente referida, son irrelevantes a los efectos pretendidos por la actora, por cuanto, en el caso examinado, se trata de conseguir la menor afección de las instalaciones y edificaciones existentes atendiendo a la realidad de los terrenos, referidas a clubes deportivos -artículo 13 Ley 10/1990, artículo 17 LARG 4/1993- que, como señala la Administración demandada, carecen de ánimo de lucro (los beneficios si los hay se reinvierten en las instalaciones y en la promoción del deporte) que persiguen finalidades constitucionalmente protegibles (artículo 43.3 CE) y que por razón de ello, legitiman su protección singularizada en relación comparativa a otra clase de negocios, explotaciones o actividades, sin que se vean por ello mermados o alterados los intereses públicos perseguidos con la Modificación. Siendo, al respecto, especialmente significativo que el Acuerdo aprobando definitivamente la Modificación fue adoptado con el voto favorable de treinta concejales de los treinta y uno asistentes a la sesión.

De lo razonado se deduce que la Administración no ha incurrido en arbitrariedad en la solución adoptada, ni ha actuado con desviación de poder o alejamiento de los intereses generales, sin que tal conclusión haya sido desvirtuada por la prueba pericial practicada que consta en Autos, y puesto que nada se acredita respecto a la falta de justificación de la ordenación efectuada en la parcela propiedad de la actora, siendo, por otra parte, ajenas a la ordenación las cuestiones que plantea en conclusiones referentes a que han sido ocupados en su finca por vía de hecho 282,76 m<sup>2</sup>, y que lo ejecutado no se acomoda a lo proyectado porque se trata de cuestiones que afectan a la fase de gestión y no de ordenación, por lo tanto ajenas a lo que constituye el objeto del presente recurso, procede su desestimación.

**CUARTO.-** No se aprecian motivos para un especial pronunciamiento en cuanto costas.

En atención a lo expuesto, este Tribunal ha resuelto pronunciar el siguiente:

### **FALLO**

**PRIMERO.-** Desestimar el presente recurso contencioso administrativo número 98/07, interpuesto por D.P.S.,S.L., contra la resolución citada en el encabezamiento de esta sentencia.

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

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