

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
Recurso n.º 353/1989. Sentencia n.º 382 (9-4-1991)

---

**TEMA: PLANEAMIENTO.**

CATÁLOGO EDIFICIOS (interés arquitectónico)  
Adaptación Revisión del Plan General.  
Normas de protección Catálogo instrumento complementario.  
Concepto jurídico indeterminado. Dictamen de Academia.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Julio Boned Sopena

**MAGISTRADOS**

D. Antonio Cano Mata

D. Juan Piqueras Gayó (*Ponente*)

D. Jaime Servera Garcías

En Zaragoza, a nueve de abril de mil novecientos noventa y uno.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación los acuerdos del Ente Autonómico, de 16 de mayo de 1986 y 17 de enero de 1989, por los que se aprobó definitivamente —y confirmó en Reposición— la Adaptación Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, en el punto afectante a la calificación como «de interés arquitectónico» de los edificios números ... de la C/ ..., el primero de los cuales viene también identificado con el n.º ... del ...

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

Ponente: Ilmo. Sr. Magistrado D. Juan Piqueras Gayó.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** — Previa la legal tramitación la Diputación General de Aragón, por resolución de 16 de mayo de 1986, aprobó —definitivamente— la Adaptación-Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza. Contra dicha aprobación dedujo la parte actora Reposición en impugnación de un extremo muy concreto: «...dejar sin efecto, por lo que se refiere a las fincas del recurrente sitas en la calle ... números ... de esta ciudad (la primera de ellas demarcada también con el número ... del ...), la calificación de las mismas como edificios de «interés arquitectónico» y su inclusión en el catálogo correspondiente, supuestamente contenidas en el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza...». El recurso fue desestimado el 17 de enero de 1989.

**SEGUNDO.** — Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, el actor dedujo demanda en súplica de que se dicte sentencia que anule los actos impugnados: «...declarando que resulta legalmente improcedente la catalogación como edificios de «interés arquitectónicos» de los inmuebles sitos en ... y calle ... n.º ... y en el número ... de esta última calle».

**TERCERO.** — La Diputación General de Aragón, en su contestación a la demanda, suplicó la desestimación del recurso.

**CUARTO.** — El Ayuntamiento de Zaragoza —que compareció tras ser citado al efecto, propiciando una nulidad de actuaciones judiciales declarada por auto de 12 de diciembre de 1989— en el mismo trámite, dedujo análoga pretensión.

**QUINTO.** — Recibido el recurso a prueba se declaró la pertinencia de la documental propuesta, que se ha llevado a cabo con el resultado que obra en autos. En cuanto a la pericial solicitada en el primer recibimiento a prueba no se practicó por falta de tiempo hábil, no habiéndose reproducido dicha petición con posterioridad.

**SEXTO.** — Las partes —finado el periodo probatorio— evacuaron conclusiones sucintas, tras lo cual se señaló para Votación y Fallo el 25 de abril de 1990.

**SÉPTIMO.** — Para mejor proveer se practicó dictamen pericial por el Colegio de Arquitectos de Aragón, que tuvo que ser ampliado, y al que se dio traslado a las partes para alegaciones.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.** – Se impugnan en este proceso los acuerdos de la Diputación General de Aragón, de 16 de mayo de 1966 y 17 de enero de 1989, el primero de los cuales aprobó definitivamente —y el segundo confirmó en Reposición— la Adaptación Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza. Obviamente, el recurso no se proyecta sobre todo el Plan —como ya se recoge, claramente, en trámite de Reposición— sino que se limita a recurrir la catalogación que se hace en el mismo como «edificios de interés arquitectónico» de los inmuebles sitos en la calle de ... números ..., el primero de los cuales viene identificado —además— como ... n.º...

**SEGUNDO.** – El primero de los problemas que plantea esta litis es estrictamente jurídico, pues la parte actora desarrolla —con amplitud y precisión— la tesis de que un Plan General no es el instrumento hábil para establecer la catalogación de edificios aislados y las subsiguientes medidas de protección. A este respecto resulta sintético el párrafo segundo del Fundamento de Derecho VI de la demanda, en donde se dice: «...Con lo que, en definitiva, prescindiendo del obligado y necesario Plan Especial, falta en el presente caso el instrumento de planeamiento idóneo que constituye el aglutinante indispensable del conjunto de medidas y determinaciones integrantes del régimen especial en que ha de traducirse el conjunto de normas referentes a la conservación, restauración y mejora de los edificios o conjuntos urbanos caracterizados con toda la amplitud de detalle que, en interés recíproco de la Administración y de los particulares, requieren los fines de indudable interés público y colectivo que justifican tal régimen especial».

**TERCERO.** – La Sala no comparte esta tesis y entiende, siguiendo la línea argumental del defensor de la Diputación General de Aragón que, ciertamente, es innegable que uno de los cometidos típicos de los Planes Especiales es la «ordenación de recintos y conjuntos artísticos», según señala el artículo 17 de la Ley del Suelo y 76 del Reglamento de Planeamiento. Pero ello, no excluye el que los Planes Generales puedan contener (como es el caso del que nos ocupa) normas de protección de edificios y conjuntos urbanos o históricos-artísticos. Por el contrario, el artículo 12 de la Ley del Suelo viene a disponer que «los Planes Generales Municipales de Ordenación contendrán las siguientes determinaciones de carácter general... d) Medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos, de conformidad en su caso con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto». Por tanto, el Plan General no sólo puede, sino que debe contener previsiones y medidas para la protección de los conjuntos histórico-artísticos, o simplemente, de los conjuntos urbanos. Y frente a esta conclusión, el Plan Especial aparece como un instrumento no sólo complementario, sino meramente eventual. Así se desprende con claridad del propio artículo 17 de la Ley del Suelo, antes citado, que viene a recoger su concepto: este precepto señala que «en desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Generales Municipales... deberán redactarse, si fuese necesario, Planes Especiales para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos». Si a ello añadimos que en el suelo urbano el Plan General de Ordenación urbana tiene como cometido específico la «reglamentación detallada del uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como de las características estéticas de la ordenación, de la edificación y su entorno» (artículo 12.2.1.f de la Ley del Suelo) la conclusión no puede ser otra que la de la plena legalidad de las determinaciones impugnadas. Así, del conjunto de las disposiciones comentadas se desprenden dos consideraciones: primera, que el Plan General de Ordenación Urbana es un instrumento de planeamiento hábil para contener prescripciones en orden a la conservación de edificios y conjuntos urbanos; segunda, que junto a estas determinaciones pueden redactarse, si ello es necesario, Planes Especiales para «la ordenación de recintos y conjuntos artísticos». Evidentemente esta «necesidad» del Plan Especial sólo surge en aquellos casos de conjuntos en que por su homogeneidad, concentración espacial o importancia (recordemos que la norma habla de «recintos o conjuntos artísticos») es preciso acudir a este instrumento específico de planeamiento. Y precisamente esto es lo que se prevé en el Plan General de Ordenación Urbana, en el que se contempla la protección de determinados «Conjuntos Urbanos Caracterizados» por sus «especiales características de unidad y carácter de la edificación, trazado, tipología, ambientación, etc.», protección a desarrollar mediante los oportunos Planes Especiales (artículo 8.1.5 de las Normas Urbanísticas). Sin embargo, fuera de estos Conjuntos Urbanos Caracterizados, el Plan contiene y puede perfectamente contener normas de protección de edificios catalogados. Conclusión corroborada por el hecho de que el Catálogo no es exclusivamente una figura complementaria del Plan Especial, como parece mantener el actor, sino que los Catálogos pueden aparecer complementando otros instrumentos de planeamiento. Así se desprende del artículo 86.2 del Reglamento de Planeamiento que señala que «sin perjuicio de las medidas de protección que los Planes Generales o Normas Subsidiarias establezcan, se podrán incluir en Catálogos relaciones de bienes concretos que, situados en cualquier tipo de suelo, deban ser objeto de conservación y mejora», añadiendo el párrafo 3º que «la aprobación de Catálogos complementarios de las determinaciones de Planes Especiales, o, en su caso, de los Planes Generales o Normas Subsidiarias, se efectuará conjuntamente con la de éstos». Resulta claro, pues, que los Catálogos pueden ser complementarios de un Plan

General, aprobándose simultáneamente a éste. Así lo corrobora, además, el artículo 149 del Reglamento de Planeamiento, del cual resulta claramente que los Planes Generales pueden contener Catálogos.

**CUARTO.** – En definitiva, los Planes Generales pueden establecer medidas de protección para edificios o conjuntos urbanos, sirviéndose para ello del instrumento complementario del Catálogo. Y ello con independencia de que en el caso de conjuntos urbanos especialmente homogéneos o caracterizados, o de gran importancia, dichas medidas de protección pueden ser complementadas o desarrolladas mediante Planes Especiales. Así lo hace el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, que establece una serie de medidas de protección para los edificios incluidos en el Catálogo que lo complementa, medidas de protección graduadas en tres niveles, según que nos encontremos ante edificios de interés monumental, de interés arquitectónico, o meramente de interés ambiental; pero que al mismo tiempo prevé la redacción de una serie de Planes Especiales para diversos Conjuntos Urbanos caracterizados. Conjuntos urbanos entre los que no se encuentra el ... (aunque en un principio se consideró su inclusión), sin duda porque a pesar de los edificios de interés que en él se ubican, la dispersión, falta de homogeneidad y de continuidad de los mismos impiden configurarlo como un «conjunto urbano caracterizado por sus especiales características de unidad y carácter de la edificación, trazado, tipología, ambientación, etc.». Por tanto, la desaparición del ... como «Conjunto Urbano caracterizado» no impide que el Plan General prevea medidas de conservación para determinados edificios sitios en él, y que han sido convenientemente catalogados.

**QUINTO.** – Despejado el primero de los temas debatidos entramos en el segundo. No nos parece jurídicamente relevante la falta de motivación, pues el estudio de lo actuado permite —perfectamente— el defender la existencia de una fundamentación implícita y, en todo caso, afirmar que el defecto ni ha impedido al acto alcanzar su fin ni ha dado lugar a indefensión «material» —artículo 48.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo— en el sentido reiterado por el Tribunal Constitucional; lo que tenemos que estudiar ahora es si los edificios propiedad del actor, que aparecen catalogados como «de interés arquitectónico», tienen tal carácter.

**SEXTO.** – Los términos de «edificio de interés arquitectónico» nos introducen en el campo de los Conceptos Jurídicos Indeterminados que constituye una técnica muy precisa para limitar la discrecionalidad administrativa. Es decir, la Administración, en uso de sus potestades discrecionales, podía establecer determinados niveles de protección, o fijar diversas categorías con uno u otro alcance (naturalmente, dentro de los límites de su discrecionalidad). Ahora bien, en aplicación de esas potestades discrecionales ha venido a fijar, entre otras, la categoría de «edificios de interés arquitectónico», categoría que aparece definida a través de unos conceptos jurídicos indeterminados («correcta adecuación a la tipología y lenguaje normal de la época de construcción»). El problema se reduce, pues, a la interpretación de esos conceptos y a su confrontación con la realidad física de los edificios.

**SÉPTIMO.** – Llegados a este punto de razonamiento claramente se observa que nos encontramos ante un problema con una triple vertiente: histórica, artística y técnica y por eso la Sala entendió que el tema debía completarse mediante un dictamen de Academia que diese luz sobre este punto. Para ello acudió al Colegio de Arquitectos de Aragón, que en su primer informe nos dice que respecto a la casa n.º ... de la C/ ..., con fachada al ... n.º ... la catalogación debe ser mantenida; dictamen que hacemos nuestro confirmando la catalogación de este edificio, dada la convincente explicación que precede a esta conclusión.

**OCTAVO.** – En la ampliación del informe pericial de la casa n.º ... de la misma C/ ... se muestra que también esa catalogación debe ser confirmada y se formula en su apartado III esta conclusión: «A la vista de todo lo expuesto, se puede deducir que el inmueble construido en la finca sita en C/ ..., n.º ..., se acomoda a las características y requisitos determinantes de su catalogación como edificio de interés arquitectónico por ajustarse a las tipologías y lenguaje normal de la época en que se construyó (Ecléctico-Modernismo fin siglo XIX principios siglo XX). Su valor arquitectónico resulta comprendido en los siguientes supuestos del artículo 8.1.3.1 del título 8º de las Normas Urbanísticas del Plan General Municipal de Ordenación de Zaragoza, actualmente vigente: c) La tipología. d) La fachada como elemento individualizable del resto del conjunto, valioso por el lenguaje compositivo, y la composición del conjunto. e) Elementos de su composición. Como conclusión, cabe señalar que a juicio de esta entidad, la parte de interés arquitectónico esencial del edificio de C/ ... número ..., se concretaría en la fachada a dicha calle con los elementos incorporados a ella».

**NOVENO.** – Cuanto antecede conduce a la desestimación del recurso, sin que de lo actuado deriven méritos para hacer un especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

## FALLAMOS

**PRIMERO.** – Desestimamos el presente recurso contencioso número 353 de 1989, deducido por D. R. L. B.

**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.