

EXCMA. AUDIENCIA TERRITORIAL DE ZARAGOZA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Recurso n.º 835/1986. Sentencia n.º 394 (2-6-1987)
Expediente: 24.063/1987

TEMA: PLANEAMIENTO.

PLAN GENERAL.

Calificación: local de equipamiento comunitario. Edificio de interés arquitectónico.

Solicitud de anulación o de indemnización por no poder construir.

Ilmos. Sres. MAGISTRADOS
PRESIDENTE D. Antonio Cano Mata (Ponente)
D. Rafael Galbe Pueyo D. Antonio Pastor Oliver

En Zaragoza, a dos de junio de mil novecientos ochenta y siete.

Es objeto de impugnación un concreto particular de la aprobación definitiva de la Adaptación-Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza

-y su confirmación presunta en Reposición- acordada por la Administración demandada, en 16 de mayo de 1986.

Procedimiento: Ordinario
Cuantía: Indeterminada.

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

A) La Diputación General de Aragón, por acuerdo de 16 de mayo de 1986, aprobó definitivamente la Adaptación-Revisión del Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Zaragoza, con determinadas matizaciones que no es del caso precisar. En este Plan se considera al... como local de equipamiento comunitario y edificio de interés.

B) Contra este particular dedujo la entidad actora recurso de Reposición, en solicitud de que, en tal extremo, se anule el Plan aprobado, y -subsidiariamente- se disponga lo necesario para indemnizar a dicha parte de los daños y perjuicios de toda índole que tales limitaciones entrañan.

C) No costa que tal recurso se resolviera en forma expresa.

2.º - RESULTANDO: Que previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, la sociedad actora dedujo demanda en súplica de que se dicte sentencia que, anulando al particular del Plan impugnado, sea revocada la calificación otorgada al..., o subsidiariamente, se le indemnice por los daños y perjuicios causados.

3.º - RESULTANDO: Que la Diputación General de Aragón, en su contestación a la demanda, suplicó la desestimación del recurso.

4.º - RESULTANDO: Que el Ayuntamiento de Zaragoza, en igual trámite, dedujo análoga pretensión.

5.º - RESULTANDO: Que recibido el recurso a prueba, se declaró la procedencia de la documental y pericial propuestas, que se han practicado con el resultado que obra en autos.

6.º - RESULTANDO: Que finado el periodo probatorio se señaló para Vista el 25 de mayo, en cuyo día se celebró y en cuyo acto las partes ratificaron el contenido de sus escritos, tras hacer un análisis de la prueba.

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

Siendo Ponente para este trámite el Ilmo. Sr. Magistrado D. Antonio Cano Mata.

VISTOS los preceptos legales invocados por las partes; los que por su especial aplicación a continuación se citarán; y:

1.º - CONSIDERANDO: Que se impugna en este proceso el acuerdo de la Diputación General de Aragón de 16 de mayo de 1986 —y su confirmación presunta en Reposición por aplicación de la ficción legal del Silencio Negativo— por el que se aprobó, definitivamente, la Adaptación-Revisión del Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Zaragoza, en el particular en que calificaba el... como local de equipamiento y edificio de interés arquitectónico. En consecuencia con tal pretensión, se pide en el súplico de la demanda que se dicte sentencia que: «...anule en lo procedente el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, revisado y adaptado, que fue aprobado por acuerdo de la Diputación General de Aragón de fecha 16 de mayo de 1986, en cuanto determina que el... es equipamiento y edificio de interés arquitectónico, y en su lugar declare que mi mandante tiene derecho a construir en la finca conforme al anteproyecto de edificación aprobado en su día, con el derribo del inmueble actualmente existente; y subsidiariamente, para el improbable caso de que fuera estimada conforme a derecho la calificación de equipamiento y la protección del edificio, o cualquiera de ambas determinaciones, declare el derecho de mi mandante a percibir del Ayuntamiento de Zaragoza una indemnización por no poder edificar la construcción proyectada, con los daños y perjuicios correspondientes, según resulte acreditado en periodo probatorio y conforme al criterio de la Sala».

2.º - CONSIDERANDO: Que, antes de entrar a resolver el tema de fondo, la Sala tiene que recordar que constituye una obligación administrativa —teóricamente inexcusable— la de resolver todas las peticiones o recursos que las personas —físicas o jurídicas— deduzcan ante los Entes Públicos. Esta afirmación es un principio jurídico que las Corporaciones no pueden obviar, a fin de que no se produzcan situaciones como la que plantea este recurso en el

que una entidad ha interpuesto una reposición, solicitando la anulación de determinados particulares del nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, realizando unas claras fundamentaciones jurídicas sin que la Diputación General de Aragón las haya contestado; contestación que de haberse producido hubiera servido para constatar -de forma expresa- la voluntad administrativa de mantener unas especiales previsiones urbanísticas.

3.º - CONSIDERANDO: Que, entrando a conocer de la cuestión de fondo, el primero de los puntos que hay que resolver es si resulta acorde con la legalidad urbanística la determinación de que el... sea un local de equipamiento comunitario.

4.º - CONSIDERANDO: Que el artículo 12.2.1.d) del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo dispone que los Planes Generales Municipales de Ordenación contendrán en suelo urbano, y entre otras especificaciones: «d) Emplazamientos reservados para templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales y sanitarios, y demás servicios de interés público y social».

5.º - CONSIDERANDO: Que lo primero que revela el particular transcrito es la exigencia de equipamientos comunitarios y, consiguientemente, la necesidad de vinculación definitiva de terrenos y edificios al uso específico de que se trate. En todo caso, el Plan está obligado a fijar, específicamente, los centros de finalidad religiosa, docente y asistencial-sanitaria, y además -en forma genérica- deberá hacerlo con cualesquiera otros servicios de interés público y social. Sobre tal base, la doctrina puntualiza que la titularidad del suelo edificios para estos fines no es necesariamente pública, ya que los centros a edificar o mantener pueden ser privados, siempre que sean susceptibles de su consideración como de interés público y social.

6.º - CONSIDERANDO: Que sobre las antedichas bases, no resulta contrario a la legalidad el hecho de que en la Adaptación-Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza se tipifique al... como lugar de equipamiento comunitario, por el interés público y social del edificio; y a tal efecto hay que puntualizar: A) Que frente a los antiguos artículos 9.º1.c) y 10.1.d) de la Ley del Suelo, en su redacción primitiva, en donde sólo se aludía a «edificios e instalaciones de interés público» y a «edificios y servicios públicos», la norma reformadora -que da origen al actual Texto Refundido- exige que el Plan prevea emplazamientos para los servicios de interés público y social» en general, con lo que se está aplicando un término mucho más amplio que la técnica de los «servicios públicos». Esto da cobertura a las previsiones del Plan, en relación con el..., que si podía haber sido dudosa con el texto de la primera Ley del Suelo, tiene hoy una clara acogida en el Texto Refundido pues -en principio- un... de amplio aforo y con las características del... constituye un centro de interés público y social al posibilitarse la conservación de recintos cerrados -de amplia cabida- que permite y facilita las manifestaciones

artísticas o de otra naturaleza que exijan —para su celebración— esta clase de recintos. B) En la elección del..., como local de equipamiento comunitario, no se observa que se hayan venido a infringir los medios de control de los actos administrativos discrecionales: hechos determinantes, desviación de poder, quiebra de los principios que informan el ordenamiento jurídico... etc. y tampoco se ha olvidado la especial técnica de la proporcionalidad, recogida en el artículo 29.1.e) del Reglamento de Planeamiento, que exige el que los servicios de interés público y social que formen parte del equipo urbano comunitario lo sean»...en proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socio-económicas de la población», pues la escasez de... en Zaragoza es pública y notoria, máxime tras la clausura de algún centro de esta naturaleza que desempeñaba esta función. Por lo demás, tampoco conviene olvidar que reservas de suelo o edificios con esta finalidad no se encuentran —en principio y con el límite que acabamos de exponer — sujeta al cumplimiento de estándar legal alguno.

7.º - CONSIDERANDO: Que, llegados a este punto de razonamiento, habremos de convenir en que la configuración del... como edificio de equipamiento comunitario destinado a un servicio de interés público y social se ajusta a la legalidad urbanística, lo que conduce a la desestimación de la pretensión principal deducida por «I.P.S.A.», sin necesidad de entrar a resolver sobre si el edificio tiene —o no— la configuración legal para poder ser incluido como «edificio de interés arquitectónico».

8.º - CONSIDERANDO: Que, con carácter subsidiario, y toda vez que resulta jurídicamente imposible la pretensión de que se declare el derecho de la actora a derribar el inmueble existente y construir en la finca de autos (por supuesto, nunca en base al anteproyecto de edificación en su día aprobado y que se aleja de las previsiones actuales del Plan en orden a la volumetría), habrá que estudiar la petición subsidiaria concretada en el derecho de «I.P.S.A.» a percibir del Ayuntamiento de Zaragoza una indemnización por no poder edificar, con pago de los daños y perjuicios correspondientes. Prescindiendo —repetimos— de lo inviable de la petición de que se indemnice por no edificar «la construcción proyectada», ya que resulta imposible conforme al Plan, lo que debemos resolver es si dicha parte debe ser indemnizada por la situación de especial sujeción en que ha quedado el suelo y vuelo del...

9.º - CONSIDERANDO: Que uno de los principios rectores del Ordenamiento Urbanístico es el de la equitativa distribución de beneficios y cargas derivados del Planeamiento, principio general de derecho que tiene su fundamento en el de Igualdad —constitucionalmente recogida, entre otros, en los artículos 1, 9, 14 y concordantes de la Ley Fundamental— y que ya estaba vigente en la primitiva Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, conforme deriva de varios de sus preceptos como el artículo 81.1. que exigía la reparcelación si los terrenos de un propietario se veían

perjudicados en más de un sexto de la superficie de su pertenencia, y que hoy constituye eje del vigente Texto Refundido, según resulta de una interpretación conjunta y finalista de la Ley, de la que son exponente los artículos 83.4, 87.1, 97.2, 117,... etc.

10.º - CONSIDERANDO: Que la aplicación de este principio se llevaría a cabo siempre que se cumplan las previsiones contenidas en el artículo 87 del Texto Refundido de la Ley, que conducirá el abono de una indemnización si nos encontramos ante el supuesto recogido en el punto 3 de esta norma, es decir cuando la nueva Ordenación imponga una vinculación o limitación que pueda calificarse de «singular», que lleve consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo y que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados.

11.º - CONSIDERANDO: Que, en el caso enjuiciado, concurren estos requisitos, es decir: la revisión-adaptación del Plan de Zaragoza al calificar al... como centro de equipamiento impone una vinculación tanto al suelo como al vuelo existente, que ofrece una singularidad o especialidad frente a la regla general del Polígono, limitando su aprovechamiento urbanístico. En este punto se ha dicho que el antiguo... era el que venía a establecer la limitación y no la actual revisión, pero tal afirmación parece difícilmente sostenible, toda vez que, en primer lugar, existe una licencia municipal de derribo del edificio, aprobada por la Alcaldía el 11 de diciembre de 1981 (documento 7 de los aportados con la demanda) en lo que afecta a las competencias municipales, aunque supeditada a la autorización de la Dirección General de Bellas Artes, y -además- hay aprobado en 3 de abril de 1981, también municipalmente, un anteproyecto de edificación en dicho lugar, favorablemente informado (documentos 4, 5 y 6 de la misma demanda), de donde resulta que con el... el lugar de ubicación del... resultaba edificable para viviendas aunque -y eso es otro punto importante, a efectos de minoración de la indemnización- éste no alcanzase la altura pretendida por quien hoy acciona. Por los demás, la indemnización deberá ser abonada -en su día- por el Ayuntamiento de Zaragoza, pues al encontrarnos con un local de equipamiento comunitario, la obligación no se limita a los propietarios del polígono sino que se extiende a toda la comunidad ciudadana.

12.º - CONSIDERANDO: Que esta indemnización deberá buscarse - al tratarse de suelo urbano- a través del aprovechamiento medio del Polígono consiguiéndose así una verdadera reparcelación urbanística, mediante la cual la propiedad del terreno quedará indemnizada por las limitaciones especiales que ha sufrido, en aras del bien común.

13.º - CONSIDERANDO: Que cuanto se ha expuesto conduce a una estimación en parte del recurso, sin que de lo actuado deriven méritos para hacer un especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

FALLAMOS

PRIMERO. - Estimamos, en parte, el presente recurso contencioso número 835 de 1986, deducido por «I.P.Z.S.A.».

SEGUNDO. - Declaramos el derecho de la sociedad actora a percibir del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza la indemnización correspondiente, (derivada de la vinculación singular del solar y edificio donde está ubicado el actual...), sobre la base sentada en la fundamentación jurídica 12 de esta resolución.

TERCERO. - Desestimamos las demás pretensiones deducidas por la parte actora.

CUARTO. - 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.