
EXCMA. AUDIENCIA TERRITORIAL DE ZARAGOZA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Recurso n.º 576/1987. Sentencia n.º 533 (10-5-1988)

TEMA: PLANEAMIENTO.

PLAN GENERAL.

Aprobación definitiva de Adaptación Revisión 1986.

Impugnación de inclusión de fachadas de edificio en Catálogo de Plan General.
Legalidad y discrecionalidad. Revisión Jurisdiccional.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE en funciones

D. Julio Boned Sopena

MAGISTRADOS

D. Antonio Cano Mata

D. Antonio Pastor Oliver (*Ponente*)

En Zaragoza, a diez de mayo de mil novecientos ochenta y ocho.

Son objeto de impugnación en esta litis la desestimación presunta por vía de Silencio Administrativo del recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón de 16 de mayo de 1986, aprobatorio del proyecto de «Adaptación-Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza».

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

1.º – RESULTANDO: Que de lo actuado en el expediente se deduce:

A) Que con fecha 16 de mayo de 1986 el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón (en adelante D.G.A.) aprobó el Proyecto de Adaptación-Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

B) El día 30 de junio se interpuso contra el mismo recurso de reposición por D. C. B. S., que fue desestimado presuntamente por vía de silencio administrativo; desestimación que hoy se recurre en vía contenciosa.

2.º – RESULTANDO: Que admitido el recurso, recibido el expediente y publicado, se dedujo demanda en solicitud de una sentencia estimatoria del recurso, dictando otra por la que se descatalogue como fachadas de interés arquitectónico las de los edificios sitos en el ... de Zaragoza.

3.º – RESULTANDO: Que el letrado de la D.G.A. contestó a la demandada en solicitud de una sentencia desestimatoria del recurso.

4.º – RESULTANDO: Que asimismo, contestó el letrado del Ayuntamiento de Zaragoza solicitando una sentencia desestimatoria del recurso planteado.

5.º – RESULTANDO: Que recibido el pleito a prueba se practicó con el resultado obrante en autos. Celebrándose la vista el día 9 de marzo de 1988 en la que cada parte informó en apoyo de sus respectivas posturas.

6.º – RESULTANDO: Que en la tramitación de esta litis se han seguido las prescripciones legales.

Siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Antonio Pastor Oliver.

VISTOS los artículos citados por las partes, los que a continuación se citarán; y:

1.º – CONSIDERANDO: Que son objeto de impugnación en este recurso la desestimación presunta por vía de silencio administrativo el recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón de 16 de mayo de 1986, aprobatorio del proyecto de «Adaptación-Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza», por incluir en un catálogo derivado de un Plan General y no de un Especial las fachadas de los edificios del ..., como de interés arquitectónico y en cuanto que edificios aislados y no como conjunto urbano.

2.º – CONSIDERANDO: Que ya el enunciado del razonamiento anterior nos indica cuales son los puntos litigiosos. En primer lugar, es rechazable la pretensión de la exclusividad de la figura del «catálogo» como documento complementario de los Planes Especiales. Y ello porque, si bien es cierto que tal relación de bienes especialmente protegibles por sus singularidades, se adecua perfectamente con el contenido esencial de los Planes Especiales, no es menos cierto que tal técnica de catalogación no está prohibida, sino por el contrario permitida por la legislación vigente en el marco de los Planes Generales. En efecto, basta con leer el art. 86-3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico para corroborar lo antes afirmado. Así dice: «La aprobación de Catálogos complementarios de las determinaciones de Planes Especiales o, en su caso, de los Planes Generales o Normas Subsidiarias se efectuará simultáneamente con la de éstos».

3.º – CONSIDERANDO: Que admitida explícitamente la posibilidad de que los Planes Generales de Ordenación Urbana utilicen la técnica de los catálogos será preciso admitir también la legalidad de la enumeración en los mismos de edificios y construcciones aisladas, sin que sea necesario o imprescindible para su validez el que se refiera a un «conjunto urbano o arquitectónico». Esta afirmación se deriva del propio concepto de catálogo, contenido en el art. 86-1.º del Reglamento de Planeamiento Urbanístico. «Los Catálogos son documentos en los que se contendrán relaciones de los monumentos, jardines, parques naturales o paisajes que, por sus singulares valores o características, hayan de ser objeto de una especial protección». Ni literal ni teológicamente se deduce de la lectura de este precepto la necesidad de que el catálogo se refiera a «conjuntos urbanos». A esta misma conclusión se llega del examen de los preceptos que regulan el contenido de los Planes Generales en suelo urbano a título de ejemplo, los artículos 78 (que define el suelo urbano), 11-1 y 12-2-1F de la Ley del Suelo, en relación con los artículos 29-1-h y 29-3 del ya meritado Reglamento de Planeamiento Urbanístico. En todos ellos se utilizan conceptos como de «regulación detallada del uso de los terrenos y de la edificación», «reglamentación detallada de las características estéticas de la ordenación, de la edificación y de su entorno», terminando el último de los preceptos citados por disponer que «Al estable-

cer la ordenación detallada del suelo urbano, los Planes Generales podrán recoger la situación urbanística existente, bien para conservarla, bien para rectificarla directamente a través de las propias determinaciones del Plan General». Nada impide, por tanto, que el Plan General se refiera a un concreto edificio o elemento arquitectónico, disponiendo respecto a él lo que considere más ajustado a la filosofía planificadora de la Corporación.

4.º – CONSIDERANDO: Que esta última afirmación es la que ya nos introduce en el verdadero núcleo del problema litigioso: la diferente concepción de lo que es y debe ser el suelo urbano, de los edificios que deban ser o no objeto de una especial protección y de cual deba ser la correcta relación entre estética y productividad del suelo en una economía de mercado. Y planteada en estos términos la cuestión, nos conduce inexorablemente a la consecuencia de 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.

5.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.

6.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.

7.º – CONSIDERANDO: Que en el caso enjuiciado, ya a la vista del expediente y pruebas practicadas, fundamentalmente la diligenciada para mejor proveer, no se deduce, a través de los medios de control de la discrecionalidad administrativa, la existencia de un incorrecto uso de la misma por parte del Ayuntamiento de Zaragoza al calificar las fachadas ... como de interés arquitec-

tónico en un primer momento y actualmente como de interés ambiental. En efecto, nos hallamos ante conceptos jurídicos indeterminados, cuyo contenido se conforma con postulados de naturaleza esencialmente subjetiva, lo cual no implica arbitrariedad. Ésta supondría la adopción de una decisión sin fundamento alguno o por razones alejadas de toda lógica racional o contrarias —en nuestro caso— al espíritu del Plan. Mas esto no es así, porque —con independencia de que la decisión administrativa sea discutible incluso desde un punto de vista técnico-arquitectónico—, lo que no se puede negar es que las fachadas en cuestión representan el tipo de construcción de principios de siglo, pertenecientes a la alta burguesía zaragozana y con una riqueza ornamental que va desde muy escasa en la fachada ... a mayor en las restantes, según manifiesta el perito Sr. A. E. características al calificar un conjunto arquitectónico situado en lo que el Plan denomina «Casco o Centro Histórico» de la ciudad, entran de lleno en la acción prevista en aquel para la conservación y renovación ponderada de las zonas y de los edificios de la ciudad que conservan restos del pasado y que constituyen testimonio de éste, calificándolos por lo tanto como interesantes y protegibles, según el grado de calidad, que va desde Monumental a Ambiental, pasando por Arquitectónico. Y es en la distinción de estas dos últimas categorías donde el propio Plan reconoce la dificultad definitoria e incardinadora en una u otra, mas sin que ello obvie su inserción en tan amplio ámbito protector; y ello porque — como dice el propio Plan General de Ordenación— «con suma frecuencia, este tipo de edificios, con frecuencia anónimos, son los auténticos configuradores de la imagen de la ciudad». Más adelante señala que «conservar el patrimonio histórico, urbano y arquitectónico del ámbito entendiéndolo como tal no sólo los monumentos de indiscutible valor, sino aquellos elementos que son exponente de una determinada época, permiten la lectura de la Historia de la ciudad o caracterizan el ambiente y la imagen urbana», llegándose con ello a la definición propia de Edificios de Interés Arquitectónico y Ambiental. Son los primeros los que se ajustan correctamente a las tipologías y lenguaje normal de la época en que fueron construidos y cuyo valor arquitectónico puede estar comprendido en alguno de los supuestos siguientes: d) la fachada como elemento individualizable del resto del conjunto..., constituyendo los segundos aquellos que no tienen un valor en sí mismos, sino que son parte significativa de la imagen y carácter de determinados lugares del Casco Antiguo u otras Zonas de la ciudad: tramos de calles, plazas, etc.

8.º – CONSIDERANDO: Que en definitiva, podrá estarse o no de acuerdo con los criterios urbanísticos y de conservación del órgano planificador, pero el disenso con tales principios no supone uso incorrecto de la discrecionalidad, porque otra conclusión nos llevaría a negar de pleno esta facultad de la Administración que, a priori, hay que entender que utiliza correctamente en función del interés público que representa, salvo prueba en contrario, que en nuestro supuesto no se ha producido. Ello comporta la desestimación del recurso, sin que de lo actuado deriven méritos para hacer expresa condena en costas.

FALLAMOS

PRIMERO. – Desestimamos el recurso n.º 576 de 1987, deducido por D. C. B. S.

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.

Interpuesto Recurso de Apelación n.º 970/88.

Se acuerda desistimiento 24/11/88.