

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Recurso de Apelación n.º 1044/1987. Sentencia de 29-11-1989

TEMA: PLANEAMIENTO.

PLAN GENERAL.

Calificación: de local de equipamiento comunitario. Edificio de interés

arquitectónico.

Confirma derecho a indemnización por no poder construir (según aprovechamiento medio del polígono).

Excmos. Sres. MAGISTRADOS

PRESIDENTE D. Juan García-Ramos Iturralde

D. Francisco Javier Delgado Barrio D. Pedro Esteban Álamo
(Ponente)

En la Villa de Madrid, a veintinueve de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve.

VISTO el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza, representado por el Procurador D. P.M.G.; y por I.P.Z. S.A., representada por el Procurador D. C.J.N.G.; ambos bajo la dirección de letrado, siendo parte apelada el letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que por su cargo ostenta; y estando promovido contra la sentencia dictada en 2 de junio de 1987 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, en recurso sobre aprobación del Plan General de Ordenación de Zaragoza.

Es Ponente el Excmo. Sr. D. Pedro Esteban Álamo, Magistrado de esta Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - La Diputación General de Aragón aprobó definitivamente en 16 de mayo de 1986 la Adaptación-Revisión del Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Zaragoza. Interpuesto recurso de reposición, fue desestimado por silencio administrativo.

SEGUNDO. - I.P.Z.S.A. interpuso contra los anteriores actos recurso contencioso-administrativo ante la Sala Jurisdiccional de la Audiencia de Zaragoza (n.º 835/86), en el que formalizó su demanda con la súplica de que se dictara sentencia por la que se anule el acuerdo recurrido «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». Dado traslado a las representaciones de la diputación General de Aragón y a la del Ayuntamiento de Zaragoza, contestaron la demanda suplicando la desestimación del recurso. Recibidos los autos a prueba y celebrada la vista del recurso, la expresada Sala dictó sentencia con la siguiente parte dispositiva: «FALLAMOS: PRIMERO: Estimamos, en parte, el presente recurso contencioso n.º 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 1.º de esta resolución. TERCERO: Desestimamos las demás pretensiones deducidas por la parte actora. CUARTO: No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a Costas».

TERCERO. - El anterior fallo se basa en los siguientes Considerandos: Primero. - «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 califica 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 Teatro Fleta es equipamiento y edificio de interés arquitectónico, y en su lugar declare que mi mandante tiene derecho a construir en la finca conforme el 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». Segundo. - «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 recurso que las personas -físicas o jurídicas- deducen 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 provisiones urbanísticas». Tercero. - «Que, entrando a conocer de la cuestión de fondo, el primero de los puntos que hay que resolver es si resulta acorde con la realidad urbanística la determinación de que el... es un local de equipamiento comunitario». Cuarto. - «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». Quinto. - «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 edificado para estos fines no es necesariamente público, ya que los centros a edificar o mantener pueden ser privados, siempre que sean susceptibles de su consideración como de interés público y social». Sexto. - «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 reforzadora -que da origen al actual Texto Refundido- exige que el Plan prevea emplazamientos para los servicios de interés público y social» en general, con los 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 -la 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.c) 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, máximo tras la clausura de algún centro de esta naturaleza que desempeñaban esta función. Por lo demás, tampoco conviene olvidar que reservas de suelo o edificio con esta finalidad no se encuentran -en principio y con el límite que acabamos de exponer- sujeta al cumplimiento de estándar legal alguno». Séptimo. - «Que, llegado 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 al resolver si el edificio tiene -o no- la configuración legal para poder ser incluido como «edificio de interés arquitectónico». Octavo. - «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 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.... Noveno. - «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 recogido, 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.». Décimo. - «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 al abono de una indemnización si nos encontramos en 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». Undécimo. - «Que, en el caso enjuiciado, concurran 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 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 ese es otro punto importante, a efectos de minoración de la indemnización- este no alcance la altura pretendida por quien hoy acciona. Por lo 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». Duodécimo. - «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». Decimotercero. - «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».

CUARTO. - Contra la anterior sentencia se interpuso el presente recurso de apelación, que fue admitido en ambos efectos, con emplazamiento de las partes para ante este Tribunal, verificándose dentro de término; y, no estimándose necesaria la celebración de vista, presentaron las partes sus escritos de alegaciones. Conclusa la discusión escrita, se acordó señalar para la votación y fallo el día 17 de noviembre de 1989.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Se aceptan los de la sentencia apelada.

PRIMERO. - La sentencia de instancia desestima el recurso entablado por «I.P.Z.S.A.», en cuanto considera que no es contrario a la legalidad el hecho de que en la Adaptación-Revisión del Plan General de Ordenación urbana de Zaragoza se tipifique al... de dicha ciudad como lugar de equipamiento comunitario, por el interés público y social del edificio; en vista de ello sienta la innecesariedad de entrar a resolver si tal edificio tiene o no la configuración legal para ser incluido en el catálogo como «de interés arquitectónico». Y estima el recurso respecto a la petición subsidiaria articulada por el demandante, referida a la procedencia de percibir del Ayuntamiento de Zaragoza una indemnización por la situación de especial sujeción en que ha quedado el suelo y vuelo de dicho...; indemnización que deberá buscarse al tratarse de suelo urbano, a través del aprovechamiento medio del polígono. La sentencia ha sido apelada por el

recurrente, que insiste en su pretensión principal y se aquietta con la subsidiaria obtenida; y también por el Ayuntamiento de Zaragoza, que discrepa de la concesión de indemnización acordada por la sentencia.

SEGUNDO. - «I.P.Z.S.A.» discrepa de la sentencia con los mismos argumentos que manejó en la primera instancia y que fueron cuidadosamente estudiados y rebatidos en la sentencia de instancia. Y, efectivamente, tanto el artículo 12.2.1.d) de la Ley del Suelo como el 29.1.d) del Reglamento de Planeamiento autorizan plenamente a que en la revisión del Plan General de Zaragoza se contenga, como una de las determinaciones en suelo urbano, de interés público y social el...; sin que, por otra parte se hayan dejado de tener en cuenta las necesidades colectivas y las características socioeconómicas ajustadas proporcionalmente al Plan General a las que puede servir, en el ámbito cultural, la adscripción como equipamiento del... Y que la sentencia de instancia haga referencia a su aforo y demás características, no quiere decir ni mucho menos, que aporte argumentos distintos a los de la Administración. Por otra parte, la prueba practicada en esta segunda instancia, precisamente a instancia de «I.P.Z. S.A.», ha dejado acreditado que, ciertamente, en el..., ya existía tal determinación, así como en el Plan Especial del Centro Histórico; de suerte que el Plan General vigente lo que ha hecho es conservar aquellas determinaciones, excepto en las alturas que se reducen a dos plantas, mientras el... se mantiene igual. No se vulnera por ello la legalidad urbanística, y procede confirmar la sentencia en este sentido. En cuanto al problema de la indemnización, el Ayuntamiento de Zaragoza discrepa de la sentencia de instancia en que es improcedente la indemnización concedida por haberse impuesto en virtud de un acto consentido y consolidado, como es el..., que ya incluyó como equipamiento de espectáculos sin poder asignársele otro uso al...; lo que se recogió después en el Plan General de 1986; y además por no darse los requisitos del artículo 87.3 de la Ley del Suelo. Ninguno de tales argumentos —el primero de ellos no empleado en la instancia— tiene entidad suficiente para modificar la resolución de la sentencia apelada. El hecho por otra parte no acreditado, de que «I.P.Z.S.A.» no recurriese la aprobación de aquellos planes, no incide directamente en la petición de indemnización que nace de la revisión-modificación del Plan General llevada a cabo en 1986, en la que además se añadió la inclusión de dicho... en el Catálogo especial en cuanto edificio de características arquitectónicas que así lo aconsejaban. Por otra parte, la prueba practicada en esta segunda instancia ha dejado acreditado que, ni en virtud de reparcelación obligatoria o voluntaria, compensación en especie o económica o cualquier otro procedimiento de distribución de beneficios y cargas, se ha concedido nunca indemnización o compensación alguna a la propiedad del... por estimarse el mismo equipamiento del... No debe haber duda racional alguna que se dan los requisitos exigidos en el artículo 87.3 de la Ley del Suelo para, como recoge la sentencia de instancia, acceder a la indemnización pedida; ya que con la revisión del Plan General se impone una verdadera vinculación, o cuando menos una limitación tan singular al..., que significa una

verdadera restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo; y además si se tiene en cuenta la finalidad, eminentemente cultural de la determinación del equipamiento y carácter arquitectónico que le hace merecer su inclusión en el Catálogo, interesados o beneficiarios de ello, como se dice en la sentencia, es toda la comunidad ciudadana de Zaragoza; particularidad que completa los requisitos exigidos para tal indemnización, que deberá fijarse como se dice en la sentencia, esto es: teniendo en cuenta a modo de minuendo y sustraendo lo que la empresa podrá percibir por el derribo y nueva edificación del... y los beneficios a obtener de la obligada explotación del mismo.

TERCERO. - Lo anteriormente expuesto y razonado comporta la desestimación de la apelación entablada tanto por «I.P.Z.S.A.» como por el Ayuntamiento de dicha capital; y en consecuencia la confirmación de la sentencia de instancia; si bien sin expresa condena en las costas, al no apreciarse para ello motivos suficientes a tenor del artículo 131 de la Ley de la Jurisdicción.

FALLAMOS

Que desestimando, como desestimamos las apelaciones entabladas por «I.P.Z.S.A.» y por el Ayuntamiento de Zaragoza contra la sentencia dictada en fecha 2 de junio de 1987 en el recurso 835/86 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de aquella Capital, debemos confirmar y confirmamos meritada sentencia; sin expresa condena en las costas.

Así por esta nuestra sentencia que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.