
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 521/2005. Sentencia de 22-03-2012

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN GENERAL. MODIFICACIÓN AISLADA Nº 16.

Suelos incluidos en el Triángulo Almozara deben clasificarse como suelo urbanizables en vez de no urbanizables.

Aplicación doctrina Tribunal Supremo supuesto similar.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Jesús María Arias Juana

MAGISTRADOS

D^a Isabel Zarzuela Ballester

D^a Nerea Juste Diez De Pinos (*Ponente*)

En Zaragoza, a veintidós de marzo de 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 ARAGÓN, integrada por los Magistrados que al margen se relacionan, el recurso número 521/05, seguido entre partes, como demandante L.S.,S.L. representado por el Procurador D. J.A.L.V. y defendido por el Letrado D. S.S.P.; y como demandada EL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora D^a S.S.S. y defendida por el Letrado, D. C.N.C. y como codemandada la D.G.A., representada y asistida por el Letrado de sus servicios jurídicos.

Es objeto del anterior recurso: El Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 30/9/2005 que aprueba con carácter definitivo la Modificación aislada nº 16 del documento de Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La actora mediante escrito presentado el 13/12/2005, dedujo el presente recurso contencioso contra las indicadas resoluciones administrativas.

SEGUNDO.- Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su incoación y aportación del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda, en la que después de relacionar los hechos y fundamentos de derecho suplicó se dicte Sentencia por la que se acuerda: a) Declarar la nulidad de la Modificación aislada nº 16 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza en cuanto a la clasificación de los suelos comprendidos dentro del triángulo de terreno ubicado aguas arriba del puente del Tercer Milenio, en la margen derecha del río Ebro, y comprendido, al este por el propio puente del tercer milenio, al norte por el río y al sur por los terrenos de la estación Intermodal de Zaragoza y por el trazado de la antigua AP-68, ordenándose su clasificación como suelo urbano no consolidado en las mismas condiciones que los suelos urbanos no consolidados más próximos. b) Subsidiariamente, sea clasificado como suelo urbanizable con las mismas determinaciones que se señalan para los terrenos del entorno, y lo que además proceda conforme a derecho.

TERCERO.- La Administración demandada, en su contestación a la demanda, después de relacionar hechos y fundamentos de derecho suplicó se dicte Sentencia por la que se acuerde la desestimación del presente recurso.

CUARTO.- Recibido el proceso a prueba, se propuso la propuesta por las partes con el resultado que consta en Autos.

QUINTO.- Finado el periodo probatorio, las partes evacuaron el traslado para conclusiones sucintas por escrito, señalándose para votación y fallo del recurso el día 8 de marzo de 2012.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del anterior recurso: el acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza de 30/9/2005 que aprueba con carácter definitivo la modificación aislada nº 16 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza vigente, para la reclasificación y recalificación de los terrenos sitios en el Meandro de Ranillas, entorno Expo de Zaragoza 2008, según proyecto de fecha septiembre de 2005.

SEGUNDO.- De los datos obrantes en el recurso se deducen los extremos siguientes: a) En fecha 7/6/2005 se aprueba inicialmente la modificación aislada nº 16 de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza vigente para la reclasificación y recalificación de los terrenos sitios en el Meandro de Ranillas entorno de la Expo de Zaragoza 2008, una vez finalizado el periodo de información pública en el que la parte actora presentó alegaciones, se informó por el Servicio de Ordenación y Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Zaragoza ratificando el informe del servicio técnico de Planeamiento y Rehabilitación *“La calificación no es arbitraria ni negociable y debe responder a las condiciones objetivas del suelo. La revisión del Plan General aprobada definitivamente en el año 2001 calificó el suelo de la Almozara como suelo no urbanizable especial, en su parte norte de protección de espabios naturales de interés, en su modalidad de sotos y riberas y en la sur de transición al tramo urbano del Ebro se trataba, pues, de una clasificación debida a la voluntad ordenadora del propio plan como podría ser la de suelo urbanizable o la de no urbanizable de protección de los sistemas de comunicaciones e infraestructuras..., muy al contrario, la clasificación respondía, de acuerdo con la legislación general a unas cualidades naturales intrínsecas al suelo, particularmente manifiestas en la zona calificada como suelo de protección de sotos y riberas que debía clasificarse como no urbanizable especial. El que el suelo de la parte sur del soto de la Almozara cambie esta calificación por la de Sistema General no supone una distinta previsión de titularidad del suelo, dándose la circunstancia de que sus usos se verán incluso más restringidos que antes, puesto que se adscribe específicamente al sistema de zonas verdes.*

La modificación actual prevé la incorporación del suelo al dominio público para garantizar la mejor protección de sus valores propios y el disfrute del ciudadano del meandro pero no su transformación sustancial, con introducción de los usos característicos de los tejidos urbanos... No está rodeado el Soto de la Almozara, por tanto, por suelos urbanos que motiven su clasificación como sistema general urbano a juicio de quien suscribe”.

b) Por acuerdo de 14/9/2005 el Consejo de Ordenación de Territorio se expuso: Informar favorablemente la modificación acordada nº 16 del PGOU de Zaragoza, condicionando la aprobación definitiva de la modificación al cumplimiento de las prescripciones obligatorias que para esa fase han desempeñado los informes sectoriales debiendo completar la documentación y tramitación del expediente conforme lo señalado en los fundamentos décimo y duodécimo respetivamente.

c) La Comisión Jurídica Asesora el 28 de septiembre del año 2005 emitió dictamen informando favorablemente la modificación postulada que se aprobó definitivamente en la resolución recurrida.

d) Practicada prueba pericial judicial por el arquitecto D. J.L.L. se manifiesta: *“El ámbito denominado en el recurso que nos ocupa “El Triángulo de la Almozara” lo constituyen unos terrenos ubicados al Oeste de la ciudad, a continuación del Polígono Puerta Sancho, delimitados por el río Ebro y el recinto de la futura Expo 2008 al Norte, la autopista de Logroño y estación del AVE al Sur y el puente del Tercer Milenio y el mencionado polígono Puerta de Sancho al Este. Tiene forma prácticamente triangular, acabando en cuña hacia el oeste, y está atravesado por el Camino de Monzalbarba o de Noguera.*

Cuenta con una superficie, según la documentación analizada de 250.869 m².

La clasificación urbanística de los suelos que ubicados en la margen derecha del río Ebro, rodean dicho ámbito atendiendo al planeamiento vigente-Modificación Aislada n° 16/Expo 2008 y n° 17 entorno de la Estación Intermodal de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza es la siguiente:

-Sur Sistema General en suelo urbano, (zonas verdes Parque Equipo 2 adscrito al área AC-44 (Entorno de la estación Intermodal).

- Este: Sistema General en suelo Urbano (viario) adscrito al área G.93.01 (Expo 2008).

La superficie total afectada por la citada modificación es de 1.934.546 m² de los que 1.666.572 se ubican en el Meandro de Ranillas en la margen izquierda del río Ebro y 284.643 m² en la margen derecha correspondiendo 250.869 m² al “Triángulo de la Almozara” y 17.105 m² a la zona comprendida entre el trazado de la Ronda del Rabal, el Club Deportivo el Soto y el río Ebro.

El de la modificación aislada n° 16 del PGOU 2001 reclasificó estos terrenos como sigue:

SNU EN(SR) Suelo no urbanizable Especial - Ecosistema Natural Sotos y Galachos y Riveras Fluviales

Meandro Ranillas: 414.002 m²

Triangulo Almozara 23.696 m²

SGNU ZV (PN) Sistema General en Suelo no urbanizable (Zona, verde de Parque natural).

Meandro Ranillas 660.100 m²

Triángulo de la Almozara 227.173 m²

SGU Sistema General en Suelo Urbano (Zona verde o Viario) (Parque Lineal urbano del Ebro)

Meandro Ranillas 103.808 m².

SGU Sistema General en Suelo Urbano (zona verde o viario) adscrito al área de intervención G.93.1 "Expo 2008"

Meandro de Ranillas 66.489 m²

Área junto al C.D. el Soto 14.505 m² (17.105 según las mediciones del dictamen)

SU Suelo Urbano Área Intervención G.93.1 “Expo 2008” .

Meandro de Ranillas 416.402 m² (422.173 m² según las mediciones del dictamen)

En la Modificación Aislada que nos ocupa se delimita un área consolidada por la edificación coincidente fundamentalmente con el Barrio del Actur en el que la única bolsa de suelo urbano no consolidado es dicha zona G. 93.

Así y de acuerdo con los cálculos que se realizan en la página 29 de la Memoria Justificativa de la modificación (apartado II.1.1 justificación en la clasificación como Suelo Urbano), se concluye que el porcentaje de consolidación respecto del total es 82,27 %.

Si adicionáramos los terrenos incluidos en el Triángulo de la Almozara tendrían:

Superficie total de Suelo Urbano 305,46 Ha.

Superficie total de Suelo Urbano Consolidado 230,68 Ha.

Superficie de Suelo Urbano No Consolidado 74,78 Ha.

Porcentaje del Consolidado respecto a total: 75,51 Ha.

Dicho porcentaje es del 75,51 %

De acuerdo con la Memoria Justificativa de la Modificación / apartado II.4.2 Zona verde, sistema general en suelo no urbanizable con uso de Zona Verde de Parque natural, el destino final del Sistema General que finalmente se ejecute en los suelos del Triángulo de la Almozara será: “... otro gran parque de apoyo a las actividades que se desarrollaran durante el desarrollo de la Exposición Internacional.....

En la actualidad se ha redactado un Proyecto sobre estos suelos para aparcamiento al servicio de la Exposición Internacional 2008. Este aparcamiento según información facilitada por los técnicos de Zaragoza 2008, es provisional”

De la visita de inspección realizada a los terrenos de referencia se dejó constancia de que cuentan con los servicios siguientes: “Acceso rodado: Se produce

por el Camino de Monzalbarba o la Noguera -Se trata de una vía pavimentada que parte de Avenida de Francia y conecta con el Camino de la Rivera y Camino del Soto Servicio de abastecimiento de agua- Agua de pozo no potable -Servicio de evacuación de Aguas (pozo ciego) con limpieza periódica particular y suministro de energía eléctrica. Dichos servicios aun siendo suficientes, no están integrados, especialmente el abastecimiento y evacuación de agua en unas redes generales de suministro, conformadores junto con los viales, de malla urbana.

TERCERO.- La parte actora titular de una parcela nº 8 que se encuentra en el polígono nº 199 junto al Camino de la Mota (en el Soto de la Almozara incluida en el ámbito afectado por la modificación aislada impugnada, muestra su conformidad con la calificación que se le otorga a los terrenos referidos de Sistema General no así en cuanto a la clasificación del suelo como no urbanizable. De ello infiere que excluyendo la franja de suelo no urbanizable de especial protección de Sotos y Riberas, los terrenos deben ser clasificados de suelo urbano no consolidado o subsidiariamente como suelo urbanizable. Al respecto la Gerencia Municipal de Urbanismo al contestar la primera pregunta que se le formula concreta aquellos terrenos que están afectados de expropiación para la ejecución del sistema general en el triángulo comprendido en el Barrio de la Almozara, entre el Puente del Tercer Milenio, Autopista de enlace A-68 Zaragoza-Bilbao y río Ebro que incluye dentro de sus límites, por una parte el proyecto “Ámbito U-3, Triángulo de la Almozara, incluido dentro de los proyectos de márgenes y riberas urbanas del Ebro y por otra “El proyecto Urbanización de la Conexión entre el Area G-44.2 y la Ronda de Rabal”

CUARTO.- Sentado lo anterior, un tema similar al que aquí se examina ha sido analizado y resuelto por el Tribunal Supremo que, en Sentencia de 21.1/2011 que tiene declarado.” La sentencia impugnada desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Gobierno de Aragón de 11 de julio de 2002, que desestimó los recursos de alzada, interpuestos contra el Acuerdo del Consejo de Ordenación del Territorio, de 13 de junio de 2011, que aprobó definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza respecto de los terrenos de la finca “Acampo Casellas”, sita al sur del término municipal de Zaragoza entre las carreteras NII y N-330.

En el presente recurso de casación como sustancialmente se hacía en el recurso contencioso administrativo se cuestiona únicamente la clasificación y calificación urbanística de dos zonas específicas de los terrenos que integran la expresada finca "Acampo Casella".

Estas dos zonas son las siguientes: De un lado la zona situada “al sur de las infraestructuras ferroviarias” cuyo suelo fue clasificado como suelo no urbanizable “de especial protección (una parte como protección del ecosistema natural “suelo estepario” y otra menor como protección de ecosistema productivo agrario "secano tradicional y de vales”). Y de otro, la zona denominada más cercana al triángulo ferial”, cuyo suelo fue clasificado y calificado como suelo no urbanizable “sistema general de equipamientos y servicios públicos urbanos”. Respecto de la primera se solicitaba que se clasificara como suelo urbanizable de uso residencial de baja densidad, y respecto de la segunda, como suelo urbano no consolidado-equipamiento o, en su defecto, como suelo urbanizable no delimitado destinado a usos productivos.

Acotado lo anterior, la Sentencia que se impugna desestima el recurso porque considera que la clasificación como suelo urbanizable, en cualquiera de sus formas, es discrecional, y porque se ha acreditado que concurren los valores de especial protección que le hacen acreedor de tal clase de suelo. Se señala al respecto que como resulta de lo expuesto en el anterior fundamento pese al pretendido carácter reglado de suelo no urbanizable, el titular del planeamiento sigue ostentando un amplio margen de discrecionalidad, especialmente al apreciar que suelos son dignos de ser preservados del desarrollo urbano -artículo 9.2 LRSV- y, dentro de ellos los que exigen una especial protección siendo sin duda en función de las características de cada municipio, de las necesidades y de las expectativas de desarrollo del ámbito jurisprudencial del mismo modo que considera que no concurren los requisitos para la clasificación como suelo urbano de una parte de los terrenos porque no están insertos en la malla urbana".

SEGUNDO.- El recurso de casación se construye sobre dos motivos:

En el primero, por el cauce procesal del artículo 88.1.d) de la LJCA EDL 1998/4323 se reprocha a la sentencia, en el apartado A), la infracción de los artículos 9 y 10 de la Ley 6/1998, y, en el apartado B), se aduce también la vulneración de los artículos 9 y 10 de la misma Ley.

El segundo motivo, al amparo del artículo 88.1.c) de indicada Ley Jurisdiccional, se denuncia la infracción del artículo 348 y “concordantes” de la LEC EDL 2000/77463.

Conviene, antes de nada, invertir el orden de los motivos de casación que se contienen en el escrito de interposición para abordar el examen de los mismos, atendidas las consecuencias que se anudan a los diferentes motivos invocados, ex artículo 95.2 c) y d) de la LJCA EDL 1998/44323, dando preferencia al motivo que denuncia un quebrantamiento de forma. Es decir, con independencia de la idoneidad de los cauces procesales empleados, según veremos ha de examinarse en primer lugar el motivo que se alega por el cauce del artículo 88.1.c) de la LJCA EDL 1998/44323.

TERCERO.- Comenzando, por tanto, por el segundo motivo, debemos adelantar que el mismo ha de ser desestimado, pues se aduce un motivo de casación que cuestiona la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia por un cauce procesal inadecuado. Así es, se advierte una falta de correspondencia entre la infracción que se denuncia y la vía procesal empleada, pues los defectos en la valoración probatoria han de esgrimirse por el motivo previsto en el apartado d), y no por el apartado c), el artículo 88.1 de la LJCA EDL 1998/44323.

En este sentido se viene pronunciando esta Sala de modo reiterado y uniforme, desde el Auto de 13 de abril de 1999 (recurso de casación núm. 581/1998) hasta el Auto de 20 de mayo de 2010 (recurso de casación 5564/2009), por citar alguna de las primeras y de las últimas resoluciones. Concretamente la citada en último lugar declara que: Pues bien, el examen de dichos motivos se constata que efectivamente la denuncia del recurrente gira sobre dicha valoración de la prueba, lo que revela una patente falta de correspondencia entre el vicio jurídico que se denuncia, que debió “formularse al amparo del artículo 88.1.d) de la LRJCA al constituir el defecto invocado infracción de las normas del ordenamiento jurídico, y el cauce procesal elegido -el artículo 88.1.c) de la propia Ley-, que está circunscrito al “error in procedendo”, es decir al error en la actividad procesal desplegada por el órgano jurisdicción “a quo” desde la iniciación del proceso hasta la Sentencia misma como acto formal, como reiteradamente tienen declara esta Sala, por todos, Autos de 27 de septiembre de 2002 (Rec 2477/2000) 1 de abril de 2004 (Rec 7778/2002) y 24 de junio de 2004 (Rec. 2941/2002)

CUARTO.- Pero es que, además, aunque prescindieramos de tal objeción procesal, lo cierto es que lo que se pretende, en el contenido de este motivo, es que esta Sala altere, y sustituya la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia. Así es, el alegato esgrimido en este segundo motivo de casación expone una discrepancia con la apreciación del sustrato probatoria que hace la Sentencia recurrida EDJ 2006/472712 entre los distintos informes periciales que obran en el expediente y el realizado en el recurso contencioso administrativo.

A este respecto, no resulta ocioso señalar que la discrepancia con la valoración de la prueba efectuada en la Sentencia es una cuestión que se encuentra extramuros del ámbito casacional y, en este sentido, una reiterada doctrina de este Tribunal viene declarando que el recurso de casación no puede fundarse en el error en que hubiese podido el Tribunal de instancia al valorar la prueba, salvo que haya alegado por el recurrente que se incurrió en infracción de normas o jurisprudencia reguladoras del valor tasado de determinadas pruebas, en los contados casos en que la apreciación de la prueba no es libre, sino tasada, excepción que no se da respecto de la prueba pericial, sometida a la libre apreciación del juzgador según las reglas de la sana crítica conforme a los artículos 1243 del Código Civil EDL 1889/1 y 632 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 EDL 1881/1 -artículo 348 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil EDL 2000/77463-(Sentencias de 3 de enero EDJ 1996/650 y 1 de julio de 1996 EDJ 1996/6263, entre otras). Y aquellos casos extremos en que la apreciación de la prueba por la Sala de Instancia sea de todo punto ilógica o arbitraria -lo que es distinto de la discrepancia con la valoración- también deben encauzarse,

por cierto y como ya señalamos en el fundamento anterior, por el motivo previsto en la letra d) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional. Y si bien, en este caso, se tilda de arbitraria e irrazonable a la valoración de la prueba, sin embargo el desarrollo del motivo que no se acomoda a tal calificación justificando su concurrencia, pues la Sentencia recurrida EDJ 2006/472712, en los fundamentos cuarto y quinto, cita los diversos informes y valora su contenido, relevancia y aplicación al caso.

QUINTO.- Nos corresponde ahora analizar el primer motivo que se subdivide, a su vez, en dos apartados: En el apartado A) se reprocha a la sentencia la infracción de los artículos 9 y 10 de la Ley 6/1998. Y, en el apartado B), la vulneración de los mismos preceptos.

La sistemática seguida en el motivo primero, en los dos apartados citados, se completa con una distribución territorial, en atención a las dos zonas de los terrenos del recurrente. Así mientras las infracciones denunciadas en el apartado A) se refieren a la denominada “zona al sur de las infraestructuras ferroviarias”, el apartado B) se ciñe a la denominada “zona al sur de las infraestructuras ferroviarias”, el apartado B) se ciñe a la “zona más cercana al triángulo ferial”.

En el apartado A), referido, por tanto, a la “zona al sur de las infraestructuras ferroviarias”, se sostiene que la Sala de Instancia no tuvo en cuenta que la Ley 6/1998 había sido modificada mediante Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio EDL 2000/83482. Por lo que considera que el razonamiento de la sentencia sobre el carácter discrecional del suelo no urbanizable no se ajusta a Derecho, ya que tras el citado RD Ley se suprimió la discrecionalidad para clasificar suelo no urbanizable por lo que se concluye que el suelo debió ser clasificado como urbanizable atendida la naturaleza residual de este tipo de suelo.

Debemos salir al paso de un doble desenfoque en que incurren tanto de la parte recurrente como de la Sala de instancia, a juzgar por el alegato que se esgrime en este apartado A) del motivo primero de casación y por lo razonado en el fundamento cuarto de la sentencia que se impugna, respectivamente.

Esta distorsión se concreta, respecto de la parte recurrente, cuando señala que tras el indicado RD Ley 4/2000 se suprimió el carácter discrecional de la clasificación de suelo no urbanizable. Y, respecto de la Sala de Instancia, cuando la sentencia recurrida EDJ 2006/472712 cuando señala que el planificador tiene margen de discrecionalidad cuando clasifica suelo no urbanizable de especial protección.

El suelo no urbanizable puede ser de dos tipos común y de protección especial, a tenor del citado artículo 9 de la Ley 6/1998. Pues bien, en el caso del suelo no urbanizable de protección especial su clasificación es reglada, pues si concurren los valores que se pretenden salvaguardar, su carácter como no urbanizable se impone por ministerio de la Ley y su clasificación como tal resulta obligada para el planificador.

Mientras que, por el contrario, en el caso del suelo no urbanizable común, por considerarse inadecuado para el desarrollo urbano, la decisión es discrecional, en cualquiera de las redacciones del citado artículo 9, es decir, incluso tras la modificación por Real Decreto Ley 4/2000 EDL 2000/83482.

SEXTO.- Es cierto, como señala la recurrente, que el apartado 2 del mentado artículo 9 fue modificado mediante el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes EDL 2000/83482, precisamente para suprimir el inciso final del apartado 2 relativo a los terrenos que se considere “inadecuados para el desarrollo urbano”. Siendo posteriormente, mediante Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes EDL 2003/8815, cuando se vuelve a introducir el expresado inciso.

Ahora bien, como a continuación veremos, esta Sala ha declarado que en cualquiera de las redacciones de tal precepto, incluso cuando tal inciso estaba suprimido, la decisión del planificador, de clasificar suelo no urbanizable común era también discrecional. Mientras que el carácter reglado sólo es predicable del suelo no urbanizable de especial protección, como ya hemos señalado, pero no del suelo no urbanizable común.

Y ello es así, como hemos anunciado, aún en la redacción de la Ley 6/1998, tras el RD Ley 4/2000, porque a pesar de suprimirse el inciso “así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano”, lo cierto es que ello no

comporta un desapoderamiento al planificador para tener en cuenta dicha inadecuación a los efectos de clasificar el suelo como no urbanizable según viene declarando esta Sala tras la Sentencia de 11 de mayo de 2007 (dictada en el recurso de casación número 7007/2003) EDJ 2007/70388, al señalar que son varias las razones que nos conducen a entender que la -supresión del inciso “así como aquellos otros que considera inadecuados para un desarrollo urbano”, efectuada por aquel Real Decreto-Ley (convalidado por acuerdo del Congreso de los Diputados de 29 de junio de 2000), no debe ser interpretada en el sentido que aparenta de desapoderar el planeamiento general para tomar en consideración esa inadecuación a los efectos de la clasificación de un suelo como no urbanizable, ni es en el sentido de que la legislación básica estatal y en su caso las condiciones básicas del ejercicio de los derechos, se opusieran en aquel espacio de tiempo que medió desde el 25 de junio de 2000 al 21 de mayo de 2003 a que dicho planeamiento pudiera, justificadamente, incluir en esa clase a los terrenos que considera inadecuados para un desarrollo urbano. Sin perjuicio de otras y centrándonos en las que nos parecen más esclarecedoras, tales razones son las siguientes (...) A) La doctrina constitucional que interpreta con qué alcance e intensidad pueden incidir los títulos competenciales del Estado sobre la competencia exclusiva atribuida a las Comunidades Autónomas en materia de Urbanismo; que puede verse en lo esencial, aunque no sólo, en los fundamentos jurídicos 5 a 12 de la conocida STC número 61/1997, de 20 de marzo EDJ 1997/860, a los que nos remitimos. De esa doctrina, y fijándonos ahora en lo que realmente importa para la cuestión que nos ocupa, puede extraerse sin especial dificultad que aquellos títulos competenciales estatales no habilitan hasta el punto de que los productos normativos surgidos a su amparo puedan sustraer a las Comunidades Autónomas y a las Administraciones Locales -a cada una en el ejercicio de sus respectivas competencias- las potestades que directa y meramente sirven para plasmar la configuración de un determinado modelo territorial y urbanístico y, más en concreto, de un determinado modelo de ciudad (...) En consecuencia, siendo esa la doctrina constitucional, difícil será interpretar la supresión de aquel inciso en el sentido de que su espíritu y finalidad (elemento, este, al que fundamentalmente ha de atenderse en la labor de interpretación de las normas jurídicas, según ordena el artículo 3.1 del Código Civil EDL 1889/1) fuera privar a esas Administraciones Territoriales de la posibilidad de optar por un modelo que, por razones de carácter territorial o urbanístico, no por otras, considere en un momento dado que determinados suelos son inadecuados para el desarrollo urbano (...) B) La doctrina constitucional específica y singularmente surgida al enjuiciar la constitucionalidad del artículo 9 de la Ley 6/1998, que cabe ver en la STC número 164/2001, de 11 de julio EDJ 2001/14932, especialmente en su fundamento jurídico 14. En ella, en la que de nuevo es de ver una repetida llamada en atención a que los títulos competenciales del Estado y sus productos normativos no pueden llegar a imponer un determinado modelo urbanístico, y en la que se tiene presente la supresión de aquel inciso llevada a cabo por el repetido Real Decreto-Ley, pero en la que se enjuicia la constitucionalidad de aquel artículo 9 en su redacción originaria, hay consideraciones que a nuestro juicio son muy significativas para decidir sobre la cuestión que nos ocupa. Así, y en lo que ahora importa, se lee al inicio del párrafo tercero de aquel fundamento jurídico 14 que el precepto impugnado, en su redacción de 1998, establece, en síntesis, dos criterios directos para la clasificación del suelo como no urbanizable: que el suelo sea incompatible con la transformación y que sea inadecuado para el desarrollo urbano. Se añade en el mismo párrafo, y ello, ya parece tener ese valor significativo al que antes nos referíamos, una consideración según la cual debemos adelantar que la suma de los dos criterios de clasificación contenidos en el artículo 9 LRSV (incompatibilidad e inadecuación para el desarrollo urbano) permite identificar un amplio margen de regulación para cada Comunidad Autónoma, y de ahí la conformidad constitucional del artículo LRSV. Y en la misma línea, con ese mismo valor, y precisamente al ocuparse del criterio de clasificación referido a la inadecuación para un desarrollo urbano, termina el razonamiento del Tribunal Constitucional expresando que es la concurrencia de los dos criterios del artículo 9.2 LRSV, en la concreta redacción de 1998, lo que lleva a rechazar el reproche de inconstitucionalidad. De nuevo, por tanto, parece imponerse como lógica la conclusión que expresamos en el último inciso de la letra anterior. Y (...) C) El

preámbulo del Real Decreto-Ley 4/2000 EDL 2000/83482 de julio, especialmente en su fundamento jurídico 14. En ella, en la que de nuevo es de ver uña repetida llamada de atención a que los títulos competenciales del Estado y sus productos normativos no pueden llegar a imponer un determinado modelo urbanístico, y en la que se tienen presente la supresión de aquel inciso llevada a cabo por el repetido Real Decreto-Ley, pero en la que se enjuicia la constitucionalidad en aquel artículo 9 en su redacción originaria, haya consideraciones que a nuestro juicio son muy significativas para decidir sobre la cuestión que nos ocupa. Así y en lo que ahora importa, se lee el inicio del párrafo tercero de aquel fundamento jurídico 14 que el precepto impugnado, en su redacción de 1998, establece, en síntesis, dos criterios directos para la clasificación del suelo como no urbanizable: que el suelo sea incompatible con la transformación y que sea inadecuado para un desarrollo urbano. Se añade en el mismo párrafo, y ello ya parece tener ese valor significativo al que antes nos referíamos, una consideración según la cual debemos adelantar que la suma de los dos criterios de clasificación contenidos en el artículo 9 LRSV (incompatibilidad e inadecuación para el desarrollo urbano) permite identificar un amplio margen de regulación para cada Comunidad Autónoma, y de ahí la conformidad constitucional del artículo 9 LRSV, en la concreta redacción de 1998, lo que lleva a rechazar el reproche de inconstitucionalidad. De nuevo, por tanto parece imponerse como lógica la conclusión que expresamos en el último inciso de la letra anterior. (...). C) El preámbulo del Real Decreto-Ley 4/2000 EDL2000/83482 no poner freno a esa aparente ampliación del margen de discrecionalidad. Entendemos que este es el espíritu y finalidad de la repetida supresión y, por ende; el elemento fundamental a la hora de interpretar su significado jurídico. Y entendemos que ello se ve confirmado al estudiar la Ley 10/2003 (que, no se olvide, es el producto normativo que surge por la vía del artículo 86.3 de la Constitución EDL 1987/3879, esto es, la Ley que, tras la convalidación del Real Decreto-Ley 4/2000 EDL 2000/83482, resultó de tramitar éste como proyecto de ley), pues en su exposición de motivos se expresa que en la misma dirección de incrementar la oferta del suelo, trasladando este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios, se orienta la mayor objetivación de la clasificación del suelo no urbanizable, y en la redacción que finalmente da el artículo 9.2 exige un criterio clasificador de la inadecuación para el desarrollo urbano se sustente o lo, sea, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística.

SEPTIMO.- De manera que la discrecionalidad ha de estar presente cuando el planificador clasifica unos terrenos como suelo no urbanizable común para optar por aquella que mejor sirve al interés público. Mientras que cuando se trata de clasificar suelo no urbanizable de especial protección ha de estarse a la concurrencia de los valores que legalmente se pretenden preservar. Es el caso, como ya señalamos y ahora repetimos, de los terrenos sitos al sur de la infraestructura ferroviaria de la finca "Acampo Casellas", ya que su clasificación como suelo no urbanizable por ser ecosistema natural (suelo estepario) y de ecosistema productiva agrario (secano tradicional y vales), viene avalada por las valoraciones que de los informes hace la Sala de Instancia en el fundamento cuarto de la sentencia que se recurre.

Así es, la Sentencia recoge extensamente la naturaleza de los terrenos que se describen en el informe emitido por un biólogo que consta en el expediente administrativo en consideración a los valores naturales que constata y que ponen de manifiesto la protección que merecen. En esta valoración de la prueba, la sentencia no olvida, pues cita expresamente el informe realizado por un ingeniero agrónomo en el que se insiste en casación, lo que sucede es que en la valoración que hace conjuntamente de tales dictámenes se inclina y da preferencia al realizado por el biólogo. En fin, la Sala de Instancia no ignora las sucesivas reformas, que antes hemos relacionado, del artículo 9 de la Ley 6/1998, prueba de ello es que en el fundamento tercero de la Sentencia cita expresamente el RDL 4/2000 EDL2000/83482. Lo que sucede es que la Sala de Instancia aplica también en conjunción con la norma básica estatal, la Ley 5/1999, de 25 de marzo EDL1999/61042, Urbanística de Aragón, como demuestra la cita que en el fundamento tercero de la Sentencia cuando se refiere a los artículo 19 y 20 de la indicada Ley Urbanística de Aragón, y al artículo 22 del Reglamento de desarrollo

parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo EDL 1999/61042, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios, aprobado por Decreto 52/2002, de 19 de febrero del Gobierno de Aragón.

OCTAVO.- Lo expuesto es suficiente para desestimar, el primer motivo, apartado A), invocado. No obstante, no está de más traer a colación lo que señalamos en nuestra Sentencia de 16 de diciembre de 2010 (recurso de casación núm. 2360/2008) EDJ 2010/269735, cuando tuvimos que valorar la prueba practicada al haber casado una Sentencia -dictada en un recurso contencioso administrativo en el que se impugnaba la misma revisión del Plan General- por falta de motivación. Pues, bien, en aquel caso analizamos, concretamente en el fundamento séptimo y octavo, diversos informes periciales, entre otros los realizados, por el biólogo, D. R., y por el Ingeniero Agrónomo D. J.P., que son los que se citan y valoran en la Sentencia que ahora se impugna

Pues bien, el minucioso, examen y valoración de dicho sustento probatorio nos llevó a desestimar el recurso contencioso administrativo, por considerar que habían quedado justificados los valores que se pretenden salvaguardar mediante la clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable de especial protección concretamente como suelo estepario, y ecosistema productivo agrario, seco y vales. Criterio que reiteramos en otra Sentencia de la misma fecha de 16 de diciembre de 2010 (recurso de casación núm. 2360/2008) EJD 2010/269735.

NOVENO.- Respecto del apartado B) del mismo motivo primero, que aduce la lesión también de los artículos 9 y 10 de la Ley 6/1998, relativo a la “zona más cercana al triángulo ferial”, el recurso ha de prosperar respecto de la clasificación del suelo que debió ser urbanizable.

Recordemos que los citados terrenos han sido clasificados y calificados como suelo no urbanizable “sistema general de equipamientos y servicios públicos urbanos”, y la recurrente sostiene que son suelo urbano no consolidado de equipamiento o, en su defecto suelo urbanizable no delimitado destinado a usos productivos. Las infracciones que se denuncia, artículos 9 y 10 de la Ley 6/1998, no concurren cuando la Sala de instancia razona, en el fundamento quinto, páginas 14 a 16 sobre la falta de concurrencia de las exigencias legales a las que se anuda la clasificación de suelo urbano.

Debemos recordar al respecto que desde antiguo la legislación urbanística, y la Jurisprudencia de este Tribunal, considera esta clase de suelo urbano como un concepto reglado ajeno a la potestad discrecional de planeamiento (STS de 27 noviembre de 2003 -recurso de casación núm. 984/1999-), que parte de la concurrencia sobre el terreno de ciertas condiciones físicas tasadas (acceso rodado, energía eléctrica y suministro y evacuación de aguas, o áreas ya edificadas en determinada proporción). Así se reguló en el artículo 78 del Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril EDL 1976/979, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley del Suelo, en el artículo 21 EDL 1992/15748 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio EDL 1978/2744, aprobatorio del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, y en el artículo 8 de la Ley 6/1998, de 13 de abril del Régimen del Suelo y Valoraciones EDL 1998/43304, esto último de carácter básico y aplicable al caso. En aplicación de estos sucesivos regímenes jurídicos se elabora por la jurisprudencia de esta Sala “la conocida expresión de la “fuerza normativa de lo fáctico”. De tal manera que el planificador no puede clasificar como urbano el suelo que carezca de esos servicios urbanísticos, debiendo clasificarlo como tal en el caso contrario. Ahora bien, siempre y cuando dichos servicios resulten de dimensiones adecuadas para los usos previstos en el planeamiento y la parcela en cuestión se integre dentro de la “malla urbana” de la ciudad, según hemos recordado en multitud de ocasiones, cuya profusión nos releva de cita expresa. Y lo cierto es que la Sentencia recurrida EDJ 2006/472712 al valorar la prueba practicada, concretamente el dictamen pericial emitido por el biólogo D. R. llega a la conclusión de que los terrenos no están insertos en la malla urbana y se infiere que no cuenta con los servicios urbanísticos. Nos remitimos respecto de tal valoración probatoria a cuánto dijimos en relación con el primer motivo sobre la limitación de nuestro enjuiciamiento y revisión de tal apreciación, en casación.

DECIMO.- Ahora bien, el recurso ha de ser estimado respecto de los terrenos

de la “zona más cercana al triángulo ferial”, porque aunque no concurren los presupuestos para que tengan la consideración de suelo urbano, sí nos encontramos ante suelo urbanizable destinado a sistemas generales, por lo que la Sentencia infringe lo dispuesto en los artículos 9 y 10 de la citada Ley 6/1998.

Así es la Sentencia de la parte final del fundamento quinto, cuando aborda la desestimación de la pretensión esgrimida sobre la clasificación de los terrenos como suelo urbanizable, vuelve a aludir a la prueba pericial realizada por el biólogo antes citado, que no resulta en modo alguno relevante cuando se trata de resolver cuestión netamente jurídica.

Esta cuestión se suscita en los siguientes términos. Cuando una zona está destinada para albergar sistemas generales, en este caso de ampliación del recinto ferial, es decir, su destino ha de ser al servicio de la ciudad y para el beneficio común y general de todos sus habitantes, el suelo en el que se ha de llevar a cabo tal instalación ha de ser clasificado como urbanizable, según postula la parte recurrente, o por el contrario ha de ser clasificado como no urbanizable, como señalan las recurridas.

Pues bien, la respuesta se encuentra en los artículos 9 y 10 de la Ley 6/1998, cuya infracción se aduce, y es que tales terrenos han de ser clasificados como suelo urbanizable. Resulta claro, que no se trata de suelo urbano, como antes hemos señalado y ahora recordamos, y resulta igualmente claro que tampoco estamos ante suelo no urbanizable, como seguidamente expondremos, por lo que forzosamente nos encontramos ante suelo urbanizable a tenor de la propia definición contenido en el artículo 10 de la expresada Ley 6/1998.

Conviene insistir que suelo no urbanizable, en sus dos modalidades -suelo no urbanizable común o de especial protección-, únicamente puede declararse cuando concurren determinados valores que es preciso preservar (no urbanizable de especial protección), o cuando tales terrenos han de preservarse del desarrollo urbano (no urbanizable común).

En este caso fácilmente se infiere que no nos encontramos ni en uno ni en otro caso, porque la previsión de ampliación de la Feria de Muestras, según se recoge la propia Sentencia, señala la Administración, e indica el informe citado, pone de manifiesto, de un lado que no concurren valores a preservar y, de otro, que resulta adecuado para el desarrollo urbanístico, pues en caso contrario no sería viable tal ampliación del recinto ferial en esa zona, que comporta necesariamente su urbanización precisamente para servir a su destino como sistema general.

Resulta incompatible, en definitiva, considerar que tales terrenos son idóneos para albergar una ampliación de tal recinto que precisa de su urbanización para sistema general y, al propio tiempo, clasificar los mismos como suelo no urbanizable.

En este sentido venimos declarando, por citar una de las Sentencias más recientes, que lo que en el caso enjuiciado por el Tribunal a que sucede, y así lo refleja éste en el fundamento jurídico cuarto de su Sentencia, transcrito en el antecedente cuarto de esta nuestra, es que el destino del suelo en cuestión era el de ser urbanizado para sistema general de áreas libres al servicio de la ciudad y beneficio de sus ciudadanos, de modo que su clasificación debió ser la de urbanizable, pues el no urbanizable o rústico es el que por su naturaleza ha de quedar preservado de cualquier clase de urbanización, y, por consiguiente, la Sala de Instancia, sea cual fuere el ordenamiento jurídico aplicable no ha vulnerado los preceptos (...) citados (Sentencia de 24 de noviembre de 2010 dictada en el recurso de casación núm. 3191/2006 EDJ 2010/290660).

Por tanto procede la estimación del motivo primero, apartado B), únicamente respecto de la clasificación de los terrenos cercanos al triángulo ferial que deben ser clasificados como suelo urbanizable con destino a sistemas generales, sin que se hayan justificado las demás calificaciones a que se alude en la interposición, por lo que ha de declararse que ha lugar a la casación y estimar en esa parte el recurso contencioso administrativo en tal extremo y desestimándose en lo demás”

Pues bien, de los datos obrantes en el procedimiento no puede inferirse que el terreno que se comprende en el Triángulo de la Almozara pueda clasificarse de suelo urbano consolidado, al requerirse que estuviera transformado, lo que no acaece en el caso de Autos al no contar con el abastecimiento y evacuación de agua integradas en unas redes generales de suministro, lo que excluye que cumpla los requisitos que se

recogen en el artículo 13.a) de la Ley Urbanística de Aragón 5/1999 de 25 de marzo. Tampoco concurren los requisitos previstos en el apartado b) para que pudiera clasificarse como suelo urbano no consolidado, pues, para ello se requeriría que estuviera incluido en áreas consolidadas por la edificación, al menos en las dos terceras partes de su superficie edificable siempre que la parte edificada reúna o vaya a reunir, en ejecución del Plan, los requisitos establecidos en el apartado anterior y en el supuesto enjuiciado nos hallamos ante una gran extensión de suelo en el que fuera de alguna edificación o instalación aislada no hay ninguna otra edificación, sin que puedan computarse otros sectores para determinar el porcentaje de consolidación por la edificación claramente delimitados por formar unidades diferentes, debiendo rechazarse por ello que pueda otorgarse al mismo la clasificación de urbano.

QUINTO.- Conclusión distinta es sin embargo, a la que se llega, en cuanto a la clasificación del terreno referido como “suelo urbanizable”, pues como se desprende de la doctrina del Tribunal Supremo citada, la solución que debe adoptarse es aquella que mejor sirva al interés público. En función de lo expuesto y a tenor de la situación en que se encuentra el comprendido en el Triángulo de la Almozara, rodeado de núcleos urbanos, es claro que debería haberse clasificado como suelo urbanizable sin que desvirtúe lo anterior los criterios que mantienen las Administraciones o los informes que han servido de base a la anterior resolución en que fundamentan la clasificación de suelo no urbanizable otorgada a informes que han perdido virtualidad a la vista de la finalidad y destino de estos terrenos que es, precisamente el servir de conexión y apoyo al desarrollo urbano además de una ampliación de los usos otorgados inicialmente. En consecuencia procede la estimación parcial del recurso interpuesto.

SEXTO.- Conforme prevé el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional no procede efectuar especial pronunciamiento en relación a las costas.

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

FALLO

PRIMERO.- Estimamos parcialmente el recurso Contencioso Administrativo número 521/2005 interpuesto por L.S.,S.L. declarando la nulidad de la Modificación Aislada nº 16 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza en cuanto a la clasificación de los suelos comprendidos dentro del triángulo de la Almozara (con los límites que se recogen en el Fundamento de Derecho Segundo de esta Resolución clasificados como sistema general de suelo no urbanizable) y acordando su clasificación como urbanizable rechazando el resto de las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO.- No procede efectuar especial pronunciamiento en relación a las costas.

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