

---

**EXCMA. AUDIENCIA TERRITORIAL DE ZARAGOZA**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**Recurso n.º 532/1987. Sentencia n.º 178 (18-2-1988)**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO.**

PLAN GENERAL.

Aprobación definitiva de Adaptación Revisión 1986.

Legalidad y discrecionalidad. Revisión jurisdiccional.

Elementos sustanciales del Plan.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE, en funciones**

D. Antonio Cano Mata (*Ponente*)

**MAGISTRADOS**

D. Javier Casamayor Pérez

D. Antonio Pastor Oliver

En Zaragoza, a dieciocho de febrero de mil novecientos ochenta y ocho.

Son objeto de impugnación distintas previsiones de la Revisión Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

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

A) Por Decreto 52/1986, de 16 de mayo, la Diputación General de Aragón aprobó, definitivamente, la Adaptación-Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

B) Contra determinados extremos del mismo, que serán puntualizados a continuación, dedujo la parte actora recurso de Reposición que debe entenderse desestimado, en forma presunta, por aplicación de Silencio Negativo.

**2.º – RESULTANDO:** Que previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda en súplica de que se dicte sentencia, que con anulación de los actos impugnados declare: 1. Respecto de la retroactividad: La Sala debe declarar nula, o en su caso anular la norma 2.1.1.4 del Plan General, suprimiendo de la misma cualquier referencia a las normas u ordenanzas futuras y, por supuesto, la mención al obligado cumplimiento, sin más requisito, respecto a las ordenanzas y demás regulaciones que se promulguen en lo sucesivo. – 2. Respecto a la edificabilidad: La Sala debe declarar nula, o en su caso, anular la norma a que se refiere el fundamento correspondiente y, por tanto, debe desaparecer el 4º párrafo del punto 1 de la norma 3.1.3.7 (edificabilidad), por cuanto supone una restricción que puede hacer inútil la actual interpretación dada por la D.G.A. al cómputo de superficies exteriores cubiertas en V.P.S., así como declarar

que se liberan del cómputo de edificabilidad aquellos elementos que, a su vez, están excluidos del propio plan del cómputo de la altura máxima, con el fin de coordinar los propios criterios del Plan. – 3. Respecto a las medianerías: La Sala debe declarar nula, o en su caso anular, la norma que se comenta en el fundamento de derecho que corresponde a esta materia, excluyendo de las obligaciones de revocar las medianerías al titular de la licencia de obras obtenida o a quién la obtenga en un plazo razonable para la construcción de un edificio que haga desaparecer, al realizarlo, dichas medianerías al descubierto. – 4. Respecto a los elementos adosados: La Sala debe declarar nula, o anular la norma a la que se refiere el fundamento de derecho correspondiente y, en definitiva, debe suprimirse el párrafo completo a que se refiere o, al menos, aclarar su significado y no atribuir efectos tan drásticos al cambio de titularidad o a la situación de cualquier índole que pueda requerir nueva licencia, o bien tal y como informaba en su día la propia Gerencia Municipal de Urbanismo, aclarar expresamente que salvo situaciones a precario, la revocación comportará el resarcimiento de daños y perjuicios que se causaren. – 5. Respecto a las cesiones obligatorias y gratuitas en el Suelo Urbano: La Sala debe declarar nula, o en su caso anular, la norma a la que se refiere el fundamento de derecho correspondiente y, por tanto, suprimir el segundo párrafo de la norma 4.1.1.4., declarando expresamente que no se pueden exigir en suelo urbano cesiones superiores a las establecidas en el art. 83 de la Ley del Suelo y para la finalidad que en dicho artículo se reseñan. – 6. Respecto a las Áreas de Intervención en Suelo Urbano: La Sala debe declarar nula, o en su caso anular, la normativa a que hace referencia el fundamento de derecho correspondiente y, por consiguiente, deben desaparecer las áreas de intervención, con el alcance y contenido con el que aparecen en el Plan General, así como la atribución a las mismas de aprovechamiento tipo, declarando que ese suelo urbano debe ser sometido al mismo tratamiento que el resto de suelo urbano, haciendo desaparecer cualquier cesión gratuita que no sea las contenidas en el art. 83.3 de la Ley del Suelo, otorgando, en definitiva, a esos suelos el mismo aprovechamiento que le correspondan a los terrenos de suelo urbano colindantes. – 7. Respecto a la vinculación de uso en semisótano: La Sala debe declarar nula, o en su caso anular, la norma de referencia declarando que debe suprimirse la limitación a que se refiere el fundamento de derecho correspondiente y la vinculación a comercios o, en todo caso, señalar expresamente el carácter de «tolerados» o de «situación existente» para aquellos que ya se encuentren en funcionamiento. – 8. Respecto a estacionamientos: La Sala debe declarar nula, o en su caso anular, la norma a que se refiere el fundamento de derecho correspondiente y, en definitiva, declarar que se debe suprimir la vinculación obligatoria de dotaciones de estacionamiento a las viviendas y locales, así como cualquiera de las menciones que en el Plan se hacen, en esta cuestión concreta, respecto a la forma en que deben revestir los contratos y las calificaciones referentes al tipo de derecho que puedan originarse, que deben ser siempre de forma voluntaria y sin que quepa la imposición de mancomunidades. – 9. Respecto al Centro Histórico: La Sala debe declarar nula, o en su caso anular, la normativa correspondiente a que se refiere el fundamento de derecho que trata

sobre este aspecto, declarando que la delimitación del Centro Histórico que contiene el plan como conjunto histórico-artístico, debería sustituirse por la delimitación de áreas menores, más concretas, que contemplasen las diferentes características que, de forma armónica, concurren o pueden concurrir en los diferentes grupos que podrían definirse dentro del ámbito y que deban establecerse normativas o indicaciones distintas para las diversas subzonas, con un carácter lo suficientemente amplio, como para permitir cierta iniciativa de diseño y eludir la copia, remedo o pastiche de lo existente, debiendo igualmente desaparecer la excesiva discrecionalidad, las exigencias desmesuradas y los conceptos ambiguos que contienen las normas de estética. Igualmente debiendo suprimirse la norma 2.2.2.8 o, al menos, aumentar la posible ocupación de los nuevos edificios con usos terciarios y suprimir las delimitaciones que contiene el plan en restauraciones y rehabilitaciones de edificios aun no catalogados. Declarándose igualmente que se debe suprimir la referencia a la aplicación discrecional de reajustes de alturas en las zonas A-1 grado 1 y Zona B, estableciendo en su caso las que específicamente deban hacerse, de una forma clara y concreta. – 10. Respecto a la rehabilitación: La Sala debe declarar nula, o en su caso anular, la norma a que se refiere el fundamento de derecho relativo a la rehabilitación, declarando que para favorecer ésta debe establecerse una generosa atemperación de la aplicación de las normas, en cuanto que su cumplimiento estricto pueda impedir este tipo de actuaciones, recogiendo en el Plan y sin que pueda remitirse a normas más o menos futuras. – 11. Respecto al Planeamiento anterior que se recoge: La Sala debe declarar nula, o en su caso anular, la norma a que se refiere el fundamento de derecho relativo a esta cuestión y declarar que se deben suprimir las referencias a cesiones de suelo en actuaciones aisladas en la Zona G, declarando asimismo que se debe suprimir por completo el epígrafe usos permitidos, págs. 225 y 226 del Texto Refundido de las normas, de la ya citada Zona G, declarando igualmente de forma expresa que los aprovechamientos en estas zonas no podrán disminuir como consecuencia de las posibles modificaciones introducidas por la discrecionalidad que en el Plan atribuye a la Administración a través de figuras como los denominados Planes de Vialidad. – 12. Respecto a Sistemas Generales: La Sala debe declarar nula o en su caso anular, la norma a que se refiere el fundamento de derecho relativo a esta cuestión, declarando que deben suprimirse las dificultades, que impone el Plan a la modificación de los usos de los suelos clasificados como de equipamiento, y la mención a la pérdida de la titularidad del Suelo, o que la norma diga expresamente que se actuará mediante expropiación Forzosa. – 13. Respecto a las indemnizaciones: La Sala debe declarar nula, o en su caso anular el estudio Económico-Financiero en la parte a que se refieren el fundamento de derecho correspondiente declarando expresamente que dicho estudio económico-financiero debe rehacerse, incluyendo la pertinente provisión de las correspondientes indemnizaciones que procedan, así como el estudio de las partidas con cargo a las cuales han de llevarse a cabo el pago de estas indemnizaciones. – Todo ello con expresa imposición de Costas a la Administración que se opusiera a las pretensiones de esta parte».

**3.º – RESULTANDO:** Que las partes demandada y codemandada, en sus contestaciones a la demanda, suplicaron la desestimación del recurso.

**4.º – RESULTANDO:** Que por providencia de 18 de noviembre, se señaló para vista el 17 del corriente mes de febrero, en cuyo acto las partes ratificaron el contenido de sus escritos.

**5.º – RESULTANDO:** Que en la tramitación de este proceso se han observado las prescripciones legales.

Siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Antonio Cano Mata.

Vistos los preceptos legales invocados por las partes; y:

**1.º – CONSIDERANDO:** Que se impugna en este proceso la aprobación definitiva de la Adaptación-Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, realizada por Decreto 52/1986, de 16 de mayo, de la Excm. Diputación General de Aragón y —que debe entenderse confirmado en Reposición por aplicación de la ficción legal del Silencio Administrativo Negativo— en elementos tan sustanciales como son los de su aplicación temporal, edificabilidad, medianerías, elementos adosados, cesiones obligatorias y gratuitas en suelo Urbano, Áreas de Intervención, vinculación de uso en semisótanos, estacionamientos, Centro Histórico, rehabilitación, sistemas generales..., etc. En el hecho 20 de esta sentencia se han especificado cada uno de estos extremos a la luz de las peticiones que correlativamente se hacen.

**2.º – CONSIDERANDO:** Que basta un estudio en profundidad de la demanda —expuesta con evidente claridad— para darse cuenta que la parte actora está impugnando la Adaptación Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza porque disiente de la filosofía planificadora seguida primero por el Ayuntamiento de Zaragoza y luego por la Diputación General de Aragón.

**3.º – CONSIDERANDO:** Que, en consecuencia, 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.

**4.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.

**5.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.

**6.º – CONSIDERANDO:** Que en el caso enjuiciado ninguna de estas especiales técnicas de control han sido desconocidas por los actos —expreso y presunto— impugnados. Hay, sin embargo, una sobre la que queremos establecer algunas puntualizaciones y ésta es la aplicabilidad del principio de reparto proporcional de beneficios y cargas derivados del planeamiento urbanístico que en algunos momentos parece que quien acciona pone en entredicho.

**7.º – CONSIDERANDO:** Que uno de los principios básicos que recoge nuestra Constitución es el de Igualdad (artículo 9,14 ... etc.), una de cuyas manifestaciones —proyectado sobre materia urbanística— venía ya recogido en la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, en su primitiva redacción de 12 de mayo de 1956, cuyo artículo 3º.2.b) decía que «la competencia urbanística en orden al régimen del suelo comprenderá las siguientes funciones... B) Impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos...», lo que se conseguía a través de la reparcelación.

**8.º – CONSIDERANDO:** Que este principio se mantiene y potencia —incluso en sus mecanismos— en la actual versión reformada de la primitiva Ley del Suelo —Texto Refundido de 9 de abril de 1976— configurándose el reparto proporcional de beneficios y cargas como un auténtico derecho exigible de forma inmediata y directa, al disponer que «...los afectados tendrán, no obstante, derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento...» hasta el punto de que si existiera imposibilidad material para llevar a efecto esta distribución equitativa surge el derecho de los perjudicados a la indemnización (artículo 87 del Texto Refundido).

**9.º – CONSIDERANDO:** Que la Sala entiende que ni este principio ni ningún otro de los que integran el ordenamiento urbanístico ha sido desconocido frontalmente por el Plan General de Ordenación, y por tanto ningún pronunciamiento negativo puede hacerse al respecto; pero ello con una peculiaridad que parece conveniente dejar aclarada, cual es la de que si en los actos de ejecución del nuevo Plan se produjese cualquier infracción concreta de la legalidad Urbanística, la simple impugnación del acto, acuerdo o resolución administrativa haría posible su anulación y, en su caso, vendría a producir efectos sobre los instrumentos planificadores, puesto que podríamos encontrarnos

ante una impugnación indirecta de la norma urbanística, esto es del Plan General.

**10.º – CONSIDERANDO:** Que, finalmente, recordaremos que como tiene declarada la Sentencia de la Sala cuarta del Tribunal Supremo, de 13 de diciembre de 1982, frente a la potestad de la Administración para elaborar y aprobar un Plan General de Ordenación —en aquel caso el de Barcelona—, la parte recurrente no ha acreditado: «...1º. Que se haya vulnerado el principio de racionalidad contenido, no solamente en el art. 3º. nº 2 de la precitada Ley —la del Suelo—, sino de los restantes apartados del mismo precepto, en virtud del cual se impone a la Administración que en la redacción de los Planes de Urbanismo se regule el aprovechamiento del suelo en congruencia de la utilidad pública y función social de la propiedad y de la atribución de los beneficios y cargas igualmente entre los propietarios... 2º. Que se hayan alterado los principios de estabilidad y seguridad jurídica al plantear sobre otros condicionamientos la nueva ordenación del suelo... 3º. Que la Administración haya obrado arbitrariamente al aprobar las determinaciones del Plan General en el que, al condicionar el uso del suelo y su aprovechamiento, forzosamente se tiene que acudir a unos criterios técnicos que no son impugnables, en tanto no se demuestre que se hayan fundado en apreciaciones erróneas o articulado en base a un interés que no sea el público inherente a la formación de un Planeamiento...».

**11.º – CONSIDERANDO:** Que la desestimación del recurso no va acompañada de especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

## **FALLAMOS**

PRIMERO. – Desestimamos el presente recurso contencioso nº 532 de 1987, deducido por la «A. P. D. C. P. D. Z.».

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.