

---

**EXCMA. AUDIENCIA TERRITORIAL DE ZARAGOZA**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**Recurso n.º 666/1987. Sentencia n.º 399 (25-4-1988)**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO.**

PLAN GENERAL.

Aprobación definitiva de Adaptación Revisión 1986.

Impugnación de clasificación de suelo (urbanizable no programado). Servicios urbanísticos.

Legalidad y discrecional. Revisión judicial.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Julio Boned Sopena

**MAGISTRADOS**

D. Antonio Cano Mata

D. Javier Casamayor Pérez (*Ponente*)

En Zaragoza, a veinticinco de abril de mil novecientos ochenta y ocho.

Es objeto de impugnación la aprobación definitiva de la Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, en lo relativo a la clasificación de los terrenos de los actores, sitios en la zona de la ..., en su confluencia con el acceso a ...

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

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

A) Por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón de 16 de mayo de 1986, se aprobó el proyecto de adaptación y revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza. En dicha aprobación se mantenía como suelo urbanizable no programado un terreno de propiedad de los actores sito en la confluencia de ... con el acceso a ... y delimitadas por ambas carreteras y por la vía de ferrocarril.

B) Deducida reposición para que dichos terrenos fueran incluidos en el Plan en la clasificación de «Urbanos», debe entenderse desestimada por aplicación de la ficción legal del Silencio Negativo.

**2.º – RESULTANDO:** Que previa admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y aportación de testimonio del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda en súplica de que, con modificación del Plan General, se incluyan dichos terrenos como «Urbanos», con la zonificación y aprovechamiento que se pide.

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

**4.º – RESULTANDO:** Que recibido el recurso a prueba, se declaró la pertinencia de la documental propuesta, que se ha practicado con el resultado que obra en las actuaciones.

**5.º – RESULTANDO:** Que finalizado el periodo probatorio, se señaló para Vista el día 20 de abril, en cuyo acto las partes ratificaron el contenido de sus escritos, tras hacer un análisis de la prueba.

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

Siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Javier Casamayor Pérez.

VISTOS los preceptos legales invocados por las partes; y:

**1.º – CONSIDERANDO:** Que se impugna en este proceso la aprobación definitiva de la Adaptación y Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, acordado el 16 de mayo de 1986 por la Excma. Diputación General de Aragón, en donde se mantenía la clasificación de suelo urbanizable no programado para unos terrenos, propiedad de los actores, que lindan con la ..., la de ..., en su confluencia con la anterior, y la vía de ferrocarril. Enfrentados a la actuación de la Administración, los actores solicitan que, con anulación tanto del particular de la aprobación definitiva antes mencionada, como del recurso de reposición deducido y que debe entenderse desestimado por aplicación de la ficción legal del Silencio negativo, se disponga: «...que el sector 3 del Área 86 constituye suelo urbano, con el uso industrial A-6, o el que esté determinado para los terrenos colindantes clasificados como urbanos...».

**2.º – CONSIDERANDO:** Que la parte actora funda su petición en el artículo 78 del Texto Refundido de la Ley del Suelo según el cual «Constituirán el suelo urbano: a) Los terrenos a los que el Plan incluya en esa clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, en la forma que aquél determine...».

**3.º – CONSIDERANDO:** Que la interpretación del anterior precepto resulta bastante sencilla. El contar con los servicios que se acaban de reseñar, es una condición necesaria para que el Plan de Ordenación Urbana pueda tipificar unos terrenos como Suelo Urbano, pues, si tales requisitos no se dan, habrá que buscar otras categorías cual es el Suelo Urbanizable con sus dos especies de Programado y No Programado. Ahora bien, para que el suelo sea Urbano, además del cumplimiento de estas exigencias urbanísticas, es necesario que el Plan lo califique como tal, y si no lo hace así, tal terreno no puede recibir la tipificación de Urbano. El Tribunal Supremo ha sido muy claro al respecto, y las sentencias de la Sala Cuarta de 20 y 24 de septiembre y 7 de octubre de 1985 nos muestra la corrección de la conclusión a que hemos llegado o, lo que es lo mismo, que en los municipios con Plan no basta con que los terrenos cuenten con los servicios urbanísticos citados, para que puedan considerarse como Suelo Urbano, sino que es necesario —además— que el terreno se clasifique como tal por el

correspondiente planeamiento. Sobre tales bases resulta, pues, indiferente el que los citados servicios existan, o no, en la finca de autos.

**4.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.

**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 «...el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el Ordenamiento», y —finalmente— la quiebra de alguno de los principios fundamentales que informan el Ordenamiento Jurídico.

**7.º – CONSIDERANDO:** Que, en el caso enjuiciado, ninguna de estas peculiares técnicas de control aparecen desconocidas por los actos —expreso y presunto— impugnados, como lo pone de manifiesto la misma tesis jurídica defendida por la parte actora, que se basa en una distinta interpretación jurídica de la normativa urbanística —especialmente del precitado artículo 78.a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo— pero no en una impugnación fundada en un inadecuado uso jurídico de esa discrecionalidad.

**8.º – CONSIDERANDO:** Que, finalmente, recordaremos que como tiene declarado 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 y en aquel caso el de Barcelona, la parte recurrente no ha acreditado: «...1.º. Que se haya vulnerado el principio de racionalidad contenido, no solamente en el art. 3º, nº 2 de la precitada Ley del Suelo, sino de los restantes apartados del mismo precepto, en virtud del cual se impone a la Admi-

nistración 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 igualitariamente 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...».

**9.º – CONSIDERANDO:** Que la tesis que mantienen los demandantes sobre la interpretación que debe darse a lo dispuesto por el artículo 78 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, unida al cumplimiento suficiente de las exigencias del legislador, se añade la violación del principio de igualdad de la resolución que impugna, al entender que terrenos colindantes han conseguido la clasificación de urbanos quedando por tanto sacrificados los legítimos intereses y expectativas de los recurrentes. Para que el principio de igualdad, previsto en el artículo 44 de la Constitución Española, resulte retrasado, es preciso, en primer lugar, que las situaciones que se someten a consideración o tengan cobertura legal, lo que no ocurre en el supuesto considerado, tal como se ha expuesto con anterioridad, lo cual conduce, sin necesidad de más razonamientos, al rechazo de esta causa de oposición.

**10.º – CONSIDERANDO:** Que no procede hacer especial manifestación en cuanto a costas.

## FALLAMOS

PRIMERO. – Desestimamos el presente recurso contencioso número 666 de 1987, deducido por L. y D. J. J. P. G.

SEGUNDO. – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a las costas.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.