

---

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**SALA TERCERA (SECCIÓN 1ª) DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**Recurso de Apelación n.º 459/1988. Sentencia de 7-12-1989**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO.**

PLAN GENERAL.

Aprobación definitiva de Adaptación Revisión 1986.

Legalidad y discrecionalidad. Revisión jurisdiccional.

Elementos sustanciales del Plan.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Francisco Javier Delgado Barrio

**MAGISTRADOS**

D. Juan García-Ramos Iturralde

D. Pedro Esteban Álamo (*Ponente*)

En la Villa de Madrid, a siete de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve.

VISTO el recurso de apelación interpuesto por la A. D. C. P. D. Z., representada por el Procurador D. E. M.-C. P, bajo la dirección de Letrado; siendo partes apeladas la Diputación General de Aragón, representada por el procurador D. J. A. G. T., y el Ayuntamiento de Zaragoza, representado por el Procurador D. P. M. G., ambos bajo la dirección de Letrado; y estando promovido contra la sentencia dictada en 18 de febrero de 1988 por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, en recurso sobre Adaptación-revisión 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 acordó en 16 de mayo de 1986 aprobar definitivamente la Adaptación-Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza. Interpuesto recurso de reposición, fue desestimado por silencio administrativo.

SEGUNDO. – La A. P. D. C. P. D. Z. interpuso contra los anteriores actos recurso contencioso-administrativo ante la Sala Jurisdiccional de Zaragoza (Nº 532/1987), en el que formalizó su demanda con la súplica de que se anulara el acuerdo recurrido en determinados extremos. Dado traslado a las representaciones de la Diputación General de Aragón y del Ayuntamiento de Zaragoza, contestaron la demanda suplicando la desestimación del recurso. Celebrada la vista del recurso, la expresada Sala dictó sentencia con la siguiente parte dispositiva: «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.»

TERCERO. – El anterior fallo se basa en los siguientes Considerandos (Sentencia de la Audiencia Territorial de Zaragoza, Considerandos del uno al undécimo).

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 del termino; y, no estimándose necesaria la celebración de vista, presentaron las partes sus escritos de alegaciones. Concluida la discusión escrita, se acordó señalar para la votación y fallo el día 24 de noviembre de 1989.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

Se aceptan los de la Sentencia apelada.

PRIMERO. – La A. P. D. C. P. D. Z. interpuso, el 19 de junio de 1986, recurso de reposición contra el acuerdo de la Diputación General de Aragón de 16 de mayo del mismo año, por el que se aprobaba con carácter definitivo la Adaptación Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza; reposición que fue denegada por silencio. La A. llevó su pretensión a la vía jurisdiccional dando lugar al recurso 532/87, proceso en el que la demanda explica que su objeto es que se dilucide si se encuentra ajustado a derecho el acuerdo aprobatorio, respecto a diversas determinaciones o aspectos del Plan, que deben y pueden ser mejorados, tales como retroactividad; edificabilidad; medianerías; elementos adosados; cesiones gratuitas y obligatorias en suelo urbano; áreas de intervención en el mismo; rehabilitación; planeamiento anterior que se recoge; sistemas generales; e indemnizaciones; en definitiva —se dice en la demanda— se trata de una interpretación jurídica y enjuiciamiento de lo correcto o no de determinadas normas y prescripciones del Plan General, para evitar vaivenes en su aplicación, recursos, etc., que en nada benefician al colectivo de empresarios que la Asociación recurrente. La sentencia de instancia desestima el recurso porque la demanda lo que hace es disentir de la filosofía planificadora seguida por el Ayuntamiento y luego por la Diputación General de Aragón; porque los temas de acierto u oportunidad administrativa en el planeamiento no son objeto de revisión judicial; porque el acuerdo impugnado no ha desconocido ni vulnerado las técnicas de control de la actividad discrecional de la administración, como son su fiscalización a través de los elementos reglados que la integren, los hechos determinantes, la desviación de poder o la quiebra de los principios fundamentales del Ordenamiento jurídico; porque el principio de igualdad en la atribución de beneficios y cargas del planeamiento se mantiene, en el Plan que se impugna; y finalmente porque la parte recurrente —que no ha realizado prueba alguna— no ha dejado acreditados que el Plan vulnere o desconozca los principios de racionalidad, aprovechamiento del suelo, función social de la propiedad, estabilidad y seguridad jurídica, etc., proclamados, sobre todo en el artículo 3 de la Ley del Suelo.

SEGUNDO. – La Asociación apelante discrepa de la sentencia porque trata de cuestiones generales, pero no se refiere a los pedimentos concretos de su

demanda; y por ello en su escrito de alegaciones reproduce totalmente el contenido de la misma a la cual se remite; y de las trece cuestiones puntuales que abordaba en la demanda, se refiere en las alegaciones expresamente a siete de ellas —retroactividad, edificabilidad; medianería y elementos adosados; cesiones obligatorias y gratuitas en suelo urbano; áreas de intervención en el mismo; vinculación de uso al semisótano y estacionamientos; y centro histórico—.

TERCERO. – Olvida con ello la apelante la doctrina jurisprudencia tan constante que su concreta cita cronológica es superflua, que en la segunda instancia, por razones institucionales, al tratarse de depurar los resultados de la primera, se exige un examen crítico de las soluciones dadas en ésta como base indispensable y racional del ámbito litigioso del debate ante el Tribunal «ad quem»; pues de otra forma, estaríamos en presencia de una auténtica revisión de oficio más que de una apelación, en la que el litigante debe realizar un análisis crítico mediante el cual se llegue a demostrar, o bien la inaplicación, o la errónea aplicación de una norma, la incongruencia, la indebida o defectuosa apreciación de la prueba, o cualesquiera otras razones que se invoquen para obtener la revocación de la sentencia apelada. Efectivamente, la sentencia de instancia contiene consideraciones generales sobre el planeamiento; pero con ello es perfectamente congruente con el planeamiento del tema que se hace la demanda que es un planteamiento genérico sobre determinados aspectos del Plan General con el cual no está de acuerdo. Y para llegar a tal conclusión basta, como se dice en la sentencia apelada, con leer la demanda; algunos de cuyos extremos más significativos hemos resaltado en el Fundamento Primero. Y lo que se hace ahora en las alegaciones no tiene variación alguna, salvo, como hemos recogido, insistir en algunas de esas cuestiones puntuales. Este Tribunal ha dicho repetidamente (Sentencias de 22 de septiembre y 15 de diciembre de 1986, 16 de marzo y 19 de mayo de 1987, etc.) que para la realización efectiva del Estado de Derecho — art. 1 de la Constitución— se han alumbrado un conjunto de técnicas que permiten que el control jurisdiccional de la Administración, tan ampliamente diseñado por el artículo 106.1 de la Constitución, se extienda también a los aspectos discrecionales de las potestades administrativas; porque un Plan Urbanístico no puede desconocer los principios que informan la Ley del Suelo que los autoriza y reglamenta. La sentencia de instancia ha recordado esta doctrina jurisprudencia de un modo expreso y atinado en su enjuiciamiento. Porque lo que no puede hacer la Jurisdicción es erigirse en legislador e invadir el ámbito normativo de la Administración sin más. Y ha dejado a salvo bien claramente que, si en los actos de ejecución del nuevo Plan se produjese cualquier infracción concreta de la legalidad urbanística, la simple impugnación del acto administrativo haría posible su anulación y, en su caso, vendría a producir efectos sobre los instrumentos planificadores, en virtud de su naturaleza de impugnación indirecta de la norma urbanística. No hay motivos de legalidad en la impugnación de la Asociación recurrente, sino de conveniencia o de oportunidad, que se centran en los aspectos puntuales a que se contrae. Insiste en que las normas del Plan deberían haber recogido, a su juicio, estos planteamientos, que, en la demanda, califica de más

lógicos, serios o coherentes, al igual que otros fueron recogidos en las fases de elaboración del Plan, cuando fueron propuestos por ella. Pero, precisamente estas consideraciones, deslindan perfectamente los ámbitos competenciales de la Administración y de los administrados.

CUARTO. – Pese a tan genéricas alegaciones; a la falta de prueba alguna, ya que ni siquiera se solicitó el recibimiento por la parte apelante en la primera instancia, hasta tal punto que ni se ha llevado a los autos una copia autorizada del Plan que se impugna, carencias todas ellas que ya fueron puestas de manifiesto en la sentencia de esta Sala de 17 de junio del corriente año al resolver la apelación entablada en el recurso 604/87, promovido, con temática similar a la presente, por la C. D. C e I. D. Z. y la C. de E. de dicha Ciudad, se hace preciso recoger que, en la precitada sentencia se anulaba solamente la norma del Plan relativa a la recuperación de fachadas que, al parecer, figura en la página 107, en el sentido de que la expresión «suficiente entidad» no aclara lo que debe, y su vaguedad puede generar una disminución de garantías; y en cuanto a los aparcamientos, su transmisión o enajenación habían de ser entendidos en el sentido que se especificaba en el Fundamento de derecho octavo, pero no se anulaba la norma. En este concreto extremo debe estimarse la apelación, en virtud del principio de unidad de doctrina.

QUINTO. – Lo anteriormente expuesto y razonado, a mayor abundamiento de cuanto se argumenta en la sentencia de instancia, que aceptamos propicia un pronunciamiento sustancialmente desestimatorio de la apelación, salvo la especificación hecha en el anterior Fundamento; y, en su virtud la confirmación de la sentencia recurrida; si bien, sin expresa condena en las costas, al no apreciarse para ello motivos especiales a tenor del artículo 131 de la Ley de la Jurisdicción.

## **FALLAMOS**

Que desestimando sustancialmente como desestimamos, salvo en el punto concreto expuesto en el Fundamento cuarto, la apelación entablada por la A. D. C. Y P. D. Z., contra la sentencia dictada en fecha 18 de febrero de 1988, en el recurso 532/87, debemos confirmar y confirmamos en la misma medida la meritada sentencia, por ser ajustada a derecho; sin expresa condena en las costas.

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