

Roj: STS 1862/2011
Id Cendoj: 28079130052011100148
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 5516/2007
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza. Suelo no urbanizable de especial protección; diferentes categorías. Infracción de las normas sobre valoración de la prueba, en particular la de valoración con arreglo a la sana crítica, pues la sentencia recurrida no valora las pruebas que la parte actora aportó con la demanda. Ha lugar al recurso de casación y desestimación del recurso contencioso-administrativo.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veinticinco de Marzo de dos mil once.

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso de casación nº 5516/07 interpuesto por el Procurador D. José Manuel Villasante García en representación de Dª Alicia contra la sentencia de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 6 de julio de 2007 (recurso contencioso-administrativo nº 1612/02). Se han personado como partes recurridas el GOBIERNO DE ARAGON, representado y asistido por la Letrada de sus servicios jurídicos y el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA representado por el Procurador D. Antonio María Alvarez-Buylla Ballesteros.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictó sentencia con fecha 6 de julio de 2007 (recurso contencioso-administrativo 1612/02) en la que se acuerda desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Dª Alicia contra el acuerdo de la Diputación General de Aragón de 3 de septiembre de 2002 por el que se desestimó el recurso de alzada interpuesto contra resolución del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón de 13 de junio de 2001 de aprobación definitiva, con determinadas suspensiones, prescripciones y recomendaciones, del Proyecto de Revisión del Plan General de de Ordenación Urbana de Zaragoza.

SEGUNDO.- En el proceso de instancia Dª Alicia impugnó la clasificación y calificación urbanística prevista en el planeamiento para los terrenos de su propiedad -fincas NUM000 , NUM001 , NUM002 , NUM003 , NUM004 , NUM005 y NUM006 , todas ellas del polígono NUM007 , ubicadas en el paraje las Fuentes-Miraflores- que el nuevo PGOU clasificaba como suelo no urbanizable de especial protección, en tres categorías o calificaciones distintas: 1/ una parte de los terrenos se incluye en la categoría de protección del ecosistema natural (EN), subclase sotos, galachos y riberas fluviales (SR)-; 2/ una segunda parte se incluye en la misma categoría de protección del ecosistema natural (EN) pero en la subclase de cauces y canales de crecida (CC); y 3/ el resto en la categoría de protección sectorial y complementaria (ES), subclase de sistema de comunicaciones e infraestructuras (SCI), formando una reserva de suelo para el sistema viario denominado "Cuarto Cinturón".

En la demanda presentada en el proceso de instancia la parte actora planteaba, en síntesis, las siguientes cuestiones y argumentos de impugnación: 1/ inexistencia de valores naturales que justificaran las protecciones previstas en el plan; 2/ diferente tratamiento dado a los terrenos en el Plan General impugnado y en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Río Ebro, tramo Zaragoza-Escatrón, siendo más

amplias las protecciones previstas en el Plan General que en el mencionado PORN, lo que es ilógico; 3/ no ser idóneos los terrenos para el mantenimiento del uso agrícola y ser aptos para su desarrollo urbanístico; y 4/ infracción del principio de igualdad, al otorgar diferente calificación a terrenos colindantes con similares características naturales. En el suplico de la demanda la parte actora terminaba solicitando, como pretensión principal, las siguientes clasificaciones: A/ como suelo no urbanizable especial de cauces y canales, los terrenos sitos en la franja que se considerase de necesaria protección de la ribera del Ebro; y B/ como suelo urbanizable no delimitado el resto de terrenos (estos es, los afectados por el Cuarto Cinturón y los actualmente clasificados como suelo no urbanizable espacio natural de cauces y canales). Con carácter subsidiario solicitaba para los terrenos incluidos en el apartado B/ su clasificación como suelo no urbanizable con la categoría de área de transición al tramo urbano del Ebro.

TERCERO.- La sentencia de instancia, después de examinar y rechazar en su fundamento segundo la causa de inadmisibilidad del recurso que había planteado la representación del Ayuntamiento de Zaragoza -cuestión sobre la que no se suscita debate en casación-, pasa a examinar en el fundamento de derecho tercero la clasificación del suelo no urbanizable prevista en la legislación básica estatal vigente al momento de aprobación del planeamiento, *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, en concreto en el *artículo 9, así como las modificaciones legislativos producidas en su epígrafe 2 como consecuencia del Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio* y de la *Ley 10/2003, de 20 de mayo*; la regulación contenida en los *artículos 19 y 20 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, de Urbanismo de Aragón*, así como la doctrina sobre clasificación de suelo no urbanizable deducida de las doctrina jurisprudencial y de la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional.

En el fundamento de derecho cuarto examina la adecuación a derecho de la clasificación como suelo no urbanizable especialmente protegido y las tres concretas calificaciones o categorizaciones previstas, así como su justificación o motivación, valorando la prueba la contenida en el expediente administrativo y la aportada a las actuaciones por la parte demandante, llegando a la conclusión de que "...la decisión municipal está ampliamente justificada y la concurrencia de valores que se pretenden preservar resulta de la Memoria e informes ya aludidos, siendo razonada, razonable y prevalente la fundamentación al respecto de las determinaciones del Plan y la contenida en los fundamentos de la resolución administrativa impugnada".

Esta conclusión la sustenta la Sala de instancia en las siguientes consideraciones:

<< (...) CUARTO.- Entrando en el concreto examen de si en la clasificación y calificación de los terrenos de la actora aquí en cuestión ha incurrido, como sostiene, en arbitrariedad, con vulneración del *artículo 9.3* de la Constitución, sin respetar la realidad física de los terrenos, y siendo, en definitiva, irracional la solución adoptada, ha de comenzarse por señalar que aquellos han sido calificados como suelo no urbanizables de especial protección, con las categorías -de entre las previstas en el citado *artículo 6.1.1* de las Normas Urbanísticas del Plan, en parte, de Especial Protección del ecosistema natural (SNU EN), con las categorías sustantivas de sotos, galachos y riberas fluviales (SR), "protección de cauces y canales de crecida" (CC) y de protección de sistema de comunicaciones e infraestructuras (ES), en razón, como expone la resolución administrativa impugnada a lo largo de sus razonamientos séptimo a undécimo, a la Memoria del propio Plan General (capítulo 11), que refiere en su página 43 el informe elaborado por el Departamento de Geografía de la Universidad de solicitud del Ayuntamiento de Zaragoza, justificativo de las distintas tipologías del suelo no urbanizable de dicho término municipal, y más concretamente respecto al caso, la cita de la página 36 de la Memoria transcrita en el fundamento séptimo de la citada resolución, como ya tenía indicado el propio Ayuntamiento a la vista las alegaciones hechas por la propia actora en periodo de información pública. A cuanto habría que añadir al efecto el contenido del informe emitido por los servicios técnicos de la Dirección General de Urbanismo, con ocasión del recurso jerárquico interpuesto por la actora y cuya resolución es objeto del presente recurso jurisdiccional, cuyo conjunto determina la concurrencia de valores objeto de protección por el propio Plan contemplados en las fincas de autos, de aprovechamiento agrícola no interrumpido por aquél, con informa el (asimilable en alguna medida al calificado como de "protección de huerta honda"), como refiere el informe técnico de los folios 32 y 33 del expediente, emitido por biólogo con ocasión del recurso de alzada.

De manera que, pese al pretendido carácter reglado del suelo no urbanizable y abstracción hecha del conocido ámbito competencial de la Comunidad autónoma en la revisión de los planes de ordenación urbana (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2002 , Aranzadi 5732, entre otras muchas), el planificador, la Administración pública como servidora del interés público (*artículo 103.1* de la Constitución), sigue ostentando naturalmente un amplio margen de discrecionalidad, especialmente al apreciar qué suelos son dignos de ser preservados del desarrollo urbano -*artículo 9.2 LRSV*-, siendo sin duda en función de las características de cada municipio, de las necesidades y de las expectativas de desarrollo del ámbito territorial, lo que determinará la decisión al respecto. Debiendo tenerse en cuenta, en la apreciación de los

valores a preservar que, como se señala en el informe municipal al recurso de alzada, no cabe valorar el suelo en su estado actual o en función de unas necesidades actuales, sino que es posible y exigible preservar la capacidad productiva con vistas al futuro; como se dice, el planeamiento urbanístico "no tiene por objeto reflejar la realidad actual ni tampoco fomentar directamente la implantación de las actividades rústicas, sino preservar la capacidad del suelo para soportarlas en el futuro".

Ciertamente dicha discrecionalidad no es obstáculo a la posibilidad de su revisión judicial, conforme a una reiteradísima doctrina jurisprudencial, de la que es exponente, entre otras muchas, la sentencia de 27 de mayo de 1998, en la que se citan otras anteriores, "a través del control de los hechos determinantes que en su existencia y características escapan a toda discrecionalidad: los hechos son tal como la realidad los exterioriza"; y "mediante la contemplación o enjuiciamiento de la actividad discrecional a la luz de los principios generales del Derecho que son la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas". Mas aplicando tal doctrina al caso enjuiciado, no puede en modo alguno concluirse que sea irrazonable o injustificada la clasificación y calificación de los terrenos de la recurrente aquí en cuestión.

No estimándose suficiente para avalar la pretensión de la recurrente, ni el informe técnico sobre los valores agronómicos y medioambientales de la finca de la recurrente, emitido por ingeniero de caminos, canales y puertos que se aporta con la demanda, como tampoco por el informe emitido por la empresa GEOCEC que concluyendo con la afirmación de la aptitud constructiva del terreno de autos, viene a coincidir coetáneamente sobre el particular con aquel otro una vez descarta por inapropiado el carácter agrícola de las parcelas integrantes de la finca de autos llamada a ser urbanizada como expansión de los barrios de Miguel Servet y Las Fuentes. Sin embargo, la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1998, declara que "a quien el ordenamiento jurídico confiere facultad, potestad, para decidir sobre el destino último de los terrenos del término municipal no es a los propietarios de dichos terrenos, ni, eventualmente, a los peritos judiciales que dictaminen en los pleitos en que son llamados a hacerlo. Esta decisión está reservada por la ley a unas autoridades específicamente señaladas, que ostentan de modo exclusivo la competencia necesaria para adoptar las decisiones que en cada caso, y a la vista de las circunstancias concurrentes, estimen procedente. Esa competencia no es, no puede ser, arbitraria, sino que en punto a la clasificación del Suelo Urbano y del Suelo No Urbanizable de Especial Protección ha de atenerse a las pautas legalmente establecidas; por su parte, las decisiones puramente discrecionales también pueden ser combatidas cuando la decisión sea errónea, arbitraria o vulneradora de principios generales del derecho o cuando incurra en desviación de poder"...>>.

Por último, en el fundamento de derecho quinto de la sentencia se aborda la cuestión relativa a la alegada vulneración del principio de igualdad con motivo del tratamiento dispensado a otros terrenos próximos. La Sala de instancia rechaza que se haya producido la discriminación que se alega; y lo razona del modo siguiente:

<< (...) QUINTO.- y, finalmente, por lo que se refiere a la invocada vulneración del principio de igualdad, tampoco puede ser acogida, pues la mera proximidad de unos terrenos de análogas características no determina necesariamente que haya de ser idéntica su clasificación y calificación, al estar ello en función del modelo territorial por el que ha optado el planificador y de los distintos intereses públicos que concurren en el planeamiento. En el caso es concluyente la justificación dada en la Memoria del Plan al señalar que "el plan general, desarrollando su cometido básico de ordenación integral del territorio municipal, ha delimitado aquellos suelos a los que debe reconocérseles un papel relevante en el mantenimiento del equilibrio del medio, al objeto de preservar la adecuada proporción entre espacios urbanos, rústicos y naturales que no puede perderse en un término municipal de la extensión de Zaragoza. Se ha valorado la necesidad, por diversos motivos, de mantener delimitaciones claras entre unas y otras clases, dado que el entremezclamiento de los suelos urbanizados con los suelos rústicos y naturales deteriora materialmente la calidad de éstos y, además, produce distorsiones de renta y expectativas que aceleran su desuso, razones que apoyan el criterio de mantener el contorno del cuarto cinturón, sobrepasado, en su caso, en las márgenes de los corredores de acceso a la ciudad, y, por supuesto, en los barrios rurales"; y es que como señala el Tribunal Supremo en la sentencia de 3 de abril de 1996 "en algún punto del terreno ha de estar el límite entre el suelo urbano y el no urbanizable (...), y por lo tanto, no se puede imponer a la Corporación autora del Plan una clasificación distinta a la deseada por el mero hecho de la existencia de unos servicios que, repetimos, por encontrarse justamente en la línea divisoria de las dos clases de suelo, no pueden servir para alargar, quizá indefinidamente, el suelo urbano".

Por todo ello la Sala sentenciadora termina desestimando el recurso "...puesto que resulta inexistente arbitrariedad alguna en el ejercicio por el municipio de aquellas facultades que le viene otorgadas en materia de planeamiento".

CUARTO.- La representación de D^a Alicia preparó recurso de casación contra dicha sentencia y efectivamente lo interpuso mediante escrito presentado el 7 de diciembre de 2007 en el que formula cuatro motivos de casación, todos ellos al amparo de lo dispuesto en el *artículo 88.1.d/ de la Ley* reguladora de esta Jurisdicción. El enunciado de estos motivos es, en síntesis, el siguiente:

1/ Vulneración de los *artículos 24 y 9.3* de la Constitución y del *artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, sobre valoración de la prueba pericial, y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a la infracción de las reglas sobre valoración de la prueba, en particular la de la sana crítica, cuando se demuestra que la apreciación de la misma ha sido arbitraria o irrazonable.

En el desarrollo del motivo alega que la sentencia incurre en tal infracción al valorar la prueba documental, consistente en los dos dictámenes periciales aportados por la actora con su demanda, concluyentes en cuanto a la inexistencia de valores a preservar y la posibilidad edificatoria de los terrenos. Además, confirmaría la inexistencia de valores dignos de protección el contenido del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales -PORN- del Río Ebro, tramo Zaragoza-Escatrón, que otorga menos protecciones a los terrenos litigiosos que la prevista en el PGOU, pues los terrenos que el PGOU protege con la categorización de Ecosistema Natural -EN- subclase: sotos, galachos y riberas fluviales -SR- el PORN no los incluye como zona protegida con el nivel 1, que sería el nivel propio de protección de sotos y riberas, sino que los incluye en la zona 2, referida a los terrenos llanos situados en una franja de 500 metros situados a partir de la zona 1 susceptibles de inundación en el periodo de 500 años y, además, los valores naturales merecedores de tal protección han de existir al momento presente, no siendo posible la protección de valores inexistentes en ese momento pero que puedan existir en el futuro, que es lo que pretende el PGOU para los terrenos que categoriza con la protección de sotos y ribera, dado que tales valores no existen, carecen de arbolado y vegetación propia de ribera, tratándose de terrenos agrícolas que hubiera merecido, en su caso, la clasificación de suelo no urbanizable genérico. También se produce discordancia entre el PORN y el PGOU respecto de la categorización prevista por este último para los terrenos que protege por cauces y canales de crecida -CC-, que no gozan de ningún tipo de protección en el PORN, ni como zona 1 ni como zona 2, pues no están considerados como zona inundable del período de 500 años, como lo acredita el hecho de no resultar inundados en la avenida del mes de febrero de 2003, careciendo por ello de sustento jurídico la protección dispensada al basarse en hechos erróneos, pues los terrenos no son naturalmente inundables.

En cuanto a los terrenos que el PGOU califica como Sectorial y Complementario por formar parte del Sistema de Comunicaciones e Infraestructuras, alega que las características naturales de estos terrenos son similares a las del resto de terrenos litigiosos y que tal calificación obedece únicamente al propósito de minusvalorar los terrenos que, en cuanto afectos a un sistema general, deberán adquirirse mediante su expropiación y que el uso previsto implica su transformación, lo que resulta incompatible e incoherente con su conservación.

Finaliza el desarrollo del motivo solicitando la integración como hechos probados que no concurren en los terrenos valores que obliguen a preservar los terrenos de un posible desarrollo urbanizador, por lo que en aplicación de los *artículos 9 y 10 de la Ley 6/1998*, procede su clasificación como suelo urbanizable por el carácter residual de esta clase de suelo respecto del urbano y del no urbanizable.

2/ Vulneración del *artículo 9 de la Ley 6/1998* en la redacción introducida por el *Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio*, vigente a la fecha de aprobación del Plan General de Zaragoza.

Sostiene la recurrente que, aunque se considerase que la sentencia no vulnera las reglas de la sana crítica en la valoración de la prueba, sí vulnera el *artículo 9.2 de la Ley 6/1998*, dado que con arreglo a tal normativa el suelo no urbanizable tiene naturaleza reglada, de forma tal que únicamente puede clasificarse así aquel suelo en que concurren valores específicos que deban protegerse y por ello, preservarse de su desarrollo urbanístico, no siendo posible clasificar suelo urbanizable sin la existencia de tales valores, al haber quedado eliminada la categoría de suelo no urbanizable por inadecuación para el desarrollo urbano por obra de la reforma introducida por el RDL 4/2000, lo que resulta infringido por la sentencia que reconoce al planificador " ...un amplio margen de discrecionalidad especialmente al apreciar qué suelos deben preservarse del desarrollo urbano -*artículo 9.2 LRSV* - siendo sin duda en función de las características de cada municipio, de las necesidades y de las expectativas de desarrollo del ámbito territorial lo que determinará la decisión al respecto"; pareciendo con ello que la sentencia aplica una norma no vigente, como era la redacción originaria del *artículo 9.2 de la Ley 6/1998*.

3/ Vulneración del *artículo 10 de la Ley 6/1998* relativo al suelo urbanizable, precepto que según el recurrente resulta infringido por la incorrecta aplicación del *artículo 9.2* que se hace en la sentencia, pues la

inexistencia de valores especiales a proteger determina que el suelo deba tener la clasificación de urbanizable por el carácter residual previsto en el *artículo 10*.

4/ Vulneración del principio de igualdad previsto en el *artículo 14* de la Constitución Española y jurisprudencia que lo interpreta, principio que fue invocado en la instancia referido a terrenos colindantes que, con similares características, habían recibido en el Plan General una diferente ordenación.

El escrito termina a solicitando se case la sentencia recurrida y, en su lugar, se estime íntegramente la demanda anulado la aprobación definitiva del Plan General de Zaragoza impugnado "*... A/ bien por concurrir defectos formales que impiden alcanzar su fin al acuerdo aprobatorio de la revisión del Plan General de ordenación Urbana de Zaragoza, o B/ bien por entender que es antijurídica, por vulneración del artículo 9.2 de la Ley 6/1998, la atribución a los distintos ámbitos que integran la finca sita en el barrio de Miraflores, la clasificación de suelo urbanizable de especial protección, determinando en este último caso que la nulidad de esa clasificación implica la atribución a estos terrenos de la categoría de suelo residual que, en el marco de la legislación estatal aplicable implica que deben ser clasificados como suelo urbanizable*".

QUINTO.- La representación del Ayuntamiento de Zaragoza formalizó su oposición al recurso mediante escrito presentado el 1 de julio de 2008 en el que, en primer lugar, alega que la reforma introducida por la *Ley 8/2007* ha excluido la clasificación del suelo del ámbito de la legislación estatal, formando parte la potestad de planeamiento de la materia de urbanismo que es competencia autonómica, por lo que la clasificación del suelo no puede acceder al recurso de casación.

Por lo demás, en cuanto al motivo primero señala que no existe la contradicción que se alega entre el Plan General y el Plan de Ordenación de Recursos Naturales, pues, de prosperar la tesis de la recurrente, todos los terrenos no incluidos en un PORN deberían ser clasificados como urbanizables, y la alegación de que los terrenos pueden ser urbanizados mediante la instalación de defensas es indiferente, pues con ese argumento prácticamente todos los terrenos serían urbanizables. En cuanto a los motivos segundo y tercero alega que, con independencia de la reforma del *artículo 9.2 de la Ley 6/1998*, lo importante es el régimen de clasificación del suelo previsto en la normativa urbanística de Aragón, *Ley 5/1999*, que en su *artículo 19* preveía la categoría de suelo no urbanizable por inadecuación al desarrollo urbano en función de los objetivos del planificador, posibilidad que es conforme con la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001 y la posterior reforma del indicado *artículo 9.2 de la Ley 6/1998* dada por la *Ley 10/2003*. Finalmente, se opone al motivo cuarto por considerar que no se ha producido infracción del principio de igualdad en la aplicación de la Ley, siendo ajustada a derecho la respuesta dada por la sentencia a esta cuestión, pues la colindancia nunca ha sido un criterio para determinar una determinada clasificación del suelo. Termina solicitando la desestimación del recurso de casación.

SEXTO.- El Gobierno de Aragón formalizó su oposición al recurso mediante escrito presentado el 3 de julio de 2008. Respecto del motivo primero aduce, con carácter principal, su inadmisión, en base a los *artículos 93.2.b) y 93.4 de la Ley* reguladora de esta Jurisdicción, dado que en el escrito de preparación del recurso la infracción relativa a la valoración de la prueba se anunciaba como motivo del *artículo 88.1 .c/*; con carácter subsidiario, postula la desestimación señalando que lo que el motivo pone de manifiesto es la discrepancia de la recurrente con las conclusiones de la Sala al valorar la prueba y no que ésta haya sido valorada de forma arbitraria. En relación a los motivos segundo y tercero aduce que la clasificación del suelo no urbanizable está justificada, en primer lugar, por la concurrencia en los terrenos de valores naturales, al tratarse de un Ecosistema Natural; y, en segundo lugar, porque responde al modelo territorial diseñado por el Plan General impugnado, del que se desprende que los terrenos son inadecuados para su transformación urbanística, justificaciones previstas en el *artículo 19 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Aragón*. Finalmente, respecto del motivo cuarto, alega que no se ha acreditado la equivalencia de las circunstancias concurrentes en las fincas que se toman como referencia, siendo insuficiente el criterio de proximidad, que no puede arrastrar la misma clasificación a los terrenos colindantes.

SEPTIMO. - Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo fijándose finalmente al efecto el día 22 de marzo de 2010, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Eduardo Calvo Rojas**,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación lo interpone la representación de D^a Alicia contra la sentencia de la Sección 1^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 6 de julio de 2007 en la que se desestima del recurso contencioso-administrativo nº 1612/02

interpuesto por la referida Sra. Alicia contra el acuerdo de la Diputación General de Aragón de 3 de septiembre de 2002 que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra resolución del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón de 13 de junio de 2001 de aprobación definitiva, con determinadas suspensiones, prescripciones y recomendaciones, del Proyecto de Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

Ya hemos dejado reseñado el alcance de la controversia entablada en el proceso de instancia (antecedente segundo) así como las razones que se dan en la sentencia para fundamentar la desestimación del recurso contencioso-administrativo (antecedente tercero). Procede entonces que pasemos a examinar los motivos de casación formulados por la representación de D^a Alicia, cuyo enunciado hemos dejado reseñado en el antecedente cuarto; pero antes habremos de referirnos a la pretensión de inadmisión formulada por las partes recurridas.

SEGUNDO.- Con independencia del alcance que deba atribuirse a la reforma introducida por la *Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo* (luego Texto Refundido aprobado por *Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*) con respecto al régimen establecido en la *Ley 6/1998, de 13 de abril* para las distintas clases de suelo, es indudable que la regulación contenida en la *Ley de 2007 y el Texto refundido de 2008* no es aplicable al caso que nos ocupa, al que sí son de aplicación, en cambio, la *disposiciones de la Ley 6/1998*. Por tanto, no es atendible la alegación que formula el Ayuntamiento de Zaragoza cuando señala la *Ley 8/2007* ha excluido la clasificación del suelo del ámbito de la legislación estatal. Y la propia parte recurrida que hace este alegato parece estar persuadida de su escasa consistencia, pues no formaliza una pretensión de inadmisión de un motivo en concreto o del recurso, sino que pide su desestimación.

También debe ser rechazada la causa de inadmisibilidad del primer motivo aducida por la Comunidad Autónoma de Aragón. Aun cuando, ciertamente, en el escrito de preparación del recurso de casación se anunciaba un motivo al amparo del *art. 88.1.c/ de la Ley* reguladora de esta Jurisdicción que luego no ha sido desarrollado al tiempo de la interposición del recurso, no es menos cierto que la denuncia concreta que se formula en el primer motivo -valoración arbitraria e irrazonable de la prueba en lo relativo a la clasificación del suelo- había sido anunciada en el escrito de preparación invocando allí el *artículo 88.1.d/ de la misma* (véase *página 4, párrafo tercero*, del escrito de preparación), de manera que en este punto existe correlación entre el escrito de preparación y el de interposición en grado suficiente como para descartar la pretendida inadmisión del primer motivo.

TERCERO.- Procede que entremos entonces a examinar el motivo de casación primero, en el que, como vimos, se alega la vulneración de los *artículos 24 y 9.3* de la Constitución y del *artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, sobre valoración de la prueba pericial, y de la jurisprudencia relativa a la infracción de las reglas sobre valoración de la prueba, en particular la de la sana crítica, cuando se demuestra que la apreciación de la misma ha sido arbitraria o irrazonable.

Ha quedado reseñado en el antecedente segundo que en el proceso de instancia la cuestión litigiosa central consistía en determinar si en los terrenos litigiosos concurren valores especiales que justifiquen las distintas categorías de protección que les asigna el Plan General impugnado, o si, por el contrario, como sostenía la demandante, tales valores son inexistentes, lo que a su juicio debía llevar, y esta era la pretensión principal de la demanda, a clasificar como suelo no urbanizable especial de cauces y canales aquellos terrenos situados en la franja que se considerase de necesaria protección de la ribera del Ebro y el resto de terrenos como suelo urbanizable no delimitado (en el recurso de casación se modifica la pretensión pues pide que todos los terrenos se clasifiquen como suelo urbanizable, por ser esta la categoría residual establecida en la legislación estatal aplicable al caso). En apoyo de sus pretensiones la parte actora aportó con la demanda diversos documentos y, en particular, un "informe sobre las características y aptitudes urbanísticas de una finca sita en la Huerta de las Fuentes" emitido por el Ingeniero de Caminos D. Salvador y un "estudio geológico-geotécnico" realizado por la entidad GEOCEC.

Planteada la controversia en esos términos, la sentencia recurrida se refiere en su fundamento cuarto a las consideraciones contenidas en diversos documentos del expediente administrativo acerca de los valores y características que hacen procedente la singular protección de los terrenos. Así, hace la Sala de instancia expresa referencia a las apreciaciones contenidas en la Memoria del Plan General; el estudio elaborado por el Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza ("Estudio sobre el medio natural, productivo agrario, paisajístico y cultural del término municipal de Zaragoza"); y el informe/propuesta que emitió la Dirección General de Urbanismo (folios 32 y 33 del expediente) y que sirvió de sustento a la desestimación del recurso de alzada.

La Sala de instancia no desconoce la existencia de aquellos otros elementos de prueba aportados a las actuaciones por la parte demandante, pues en el mismo fundamento cuarto de la sentencia alude tanto

al informe emitido por Ingeniero de Caminos sobre los valores agronómicos y medioambientales de la finca como al informe geológico de la empresa GEOCEC. Ahora bien, la Sala de instancia no ofrece una reseña, siquiera sucinta, del contenido de ninguno de estos elementos de prueba, y, sobre todo, no hace una valoración contrastada de su relevancia o virtualidad, limitándose a formular la conclusión de que ese material probatorio aportado por la parte actora no puede estimarse suficiente para avalar la pretensión del demandante. Y ello por entender que corresponde en definitiva a la Administración urbanística, en ejercicio de su discrecionalidad, determinar el destino de los terrenos.

Pues bien, sin perjuicio de lo que seguidamente diremos sobre ese ámbito de discrecionalidad al que alude la sentencia, lo cierto es que la sentencia no realiza una valoración mínimamente consistente de las pruebas aportadas por la demandante, no explica por qué no concede virtualidad probatoria a tales informes técnicos, ni expone las razones por las que le merecen más crédito los datos y justificaciones que aparecen en la Memoria del Plan General y demás documentos e informes del expediente administrativo. De este modo, es claro que la Sala de instancia no ha realizado una valoración de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica, y, con ello, deja en realidad sin explicar las razones que conducen a la desestimación del recurso contencioso-administrativo, causando con ello indefensión a la parte recurrente.

Las consideraciones expuestas llevan a concluir que, con acogimiento del motivo de casación primero, la sentencia debe ser casada. A esa misma conclusión llegó esta Sala en sendas sentencias de 16 de diciembre de 2010 (recursos de casación 5517/07 y 2360/08), referidas también a pronunciamientos de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Aragón sobre el Plan General de Zaragoza, pues aunque allí se acogieron motivos de casación en los que se aducía la falta de motivación de la sentencia, nuestra respuesta fue sustancialmente la misma que ahora, porque la falta de motivación venía determinada por no haber sido valorada en la sentencia la prueba aportada por la parte actora.

CUARTO.- Establecido así que la sentencia de instancia debe ser casada, procede que entremos a resolver lo que corresponda en los términos en que aparece planteado el debate (*artículo 95.2.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción*). Y al abordar esa tarea estaremos también examinando los demás motivos de casación a los que aún no nos hemos referido, pues las cuestiones que se plantean en esos motivos -en particular, la relativas a la interpretación que debe darse al *artículo 9 y concordantes de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones* y al significado y alcance del cambio normativo que introdujo el *Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio*, en lo que se refiere a la clasificación del suelo no urbanizable-coinciden con la que constituye el núcleo de la controversia en el proceso de instancia, esto es, si los terrenos propiedad del demandante reúnen o no valores y características que justifiquen la especial protección que, en distintas categorías y modalidades, les ha asignado la Administración. En caso afirmativo, esto es, si se constata que concurren tales valores, el recurso contencioso-administrativo habrá de ser desestimado; en otro caso tendríamos que dilucidar cual de las tres pretensiones que escalonadamente formula el demandante podría ser acogida.

Para ello debemos empezar determinando el significado que debe atribuirse a la modificación que introdujo el *Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, en el artículo 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril*; y, en estrecha relación con lo anterior, el ámbito de discrecionalidad de que dispone la Administración a la hora de clasificar un terreno como suelo urbanizable o no urbanizable, distinguiendo, a su vez, según se trate de suelo no urbanizable común o de suelo no urbanizable merecedor de alguna protección especial. Veamos.

Acerca de lo dispuesto en el *artículo 9 de la Ley 6/1998* en relación con el suelo no urbanizable, y, en particular, sobre el alcance de la modificación que introdujo en dicho *precepto el Real Decreto Ley 4/2000*, procede reiterar aquí algunas de las consideraciones que hicimos en nuestra sentencia de 11 de mayo de 2007 (casación 7007/03), de la que extraemos los siguientes párrafos:

<<... SEGUNDO.- (...) conviene tener presentes cuales han sido las sucesivas redacciones de aquel artículo 9.2 de la Ley 6/1998 cuando definía qué terrenos (además de los previstos en el número 1 del mismo artículo) debían tener la condición de suelo no urbanizable:

(1) Según su redacción originaria, vigente desde el 5 de mayo de 1998 al 24 de junio de 2000, debían tenerla los terrenos "que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano".

(2) Según la introducida por el repetido Real Decreto-Ley 4/2000, redacción vigente desde el 25 de junio de 2000 al 21 de mayo de 2003, debían tenerla los terrenos "que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola,

forestal, ganadero o por sus riquezas naturales". Y

(3) Según la introducida por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, redacción cuya vigencia comenzó el 22 de mayo de 2003, debían tenerla los terrenos "que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, 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".

TERCERO.- Pues bien, abordando ya la cuestión que nos ocupa, son varias las razones que nos conducen a entender que la supresión del inciso "así como aquellos otros que considere 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 al planeamiento general para tomar en consideración esa inadecuación a los efectos de la clasificación de un suelo como no urbanizable, ni 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 considerara 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, a los que nos remitimos (...).

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, especialmente en su fundamento jurídico 14 (...). Y

C) El preámbulo del Real Decreto-Ley 4/2000 no contiene una referencia clara a la razón de ser por la que suprimió aquel inciso. (...). Esta reflexión nos lleva a enlazar con el proceso parlamentario de elaboración de la Ley 6/1998, pues el artículo 9.2, en el Proyecto de Ley aprobado por el Gobierno y remitido a las Cortes Generales, se refería a que el planeamiento general podía clasificar como suelo no urbanizable aquellos otros terrenos que considere justificadamente inadecuados para un desarrollo urbano racional. Desaparecidas esas dos exigencias que acabamos de subrayar en el texto finalmente aprobado del artículo 9.2 de la Ley 6/1998, con la consecuente apariencia de que el margen de discrecionalidad del planificador podía entenderse ampliado, surge, al combinar todo lo que hasta ahora llevamos razonado, incluida la pervivencia tras el Real Decreto-Ley de aquella expresión del párrafo primero del número 2 de la exposición de motivos de la Ley 6/1998, la idea de que la supresión del inciso no obedeció tanto a la exclusión del criterio de la inadecuación para un desarrollo urbano, sino, más bien, a la de 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, esto es, la Ley que, tras la convalidación del Real Decreto-Ley 4/2000, 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 objetivización de la clasificación del suelo no urbanizable, y en la redacción que finalmente da al artículo 9.2 exige que el 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...>>.

Esta misma interpretación ha sido mantenida en sentencias posteriores, entre otras las de 21 de julio de 2008 (casación 5380/04), 1 de junio de 2009 (casación 895/05), 25 de marzo de 2010 (casación 5635/06) y 2 de noviembre de 2009 (casación 3946/05). Por tanto, es ya consolidada la jurisprudencia que declara que el artículo 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril -incluso en el período en el que estuvo suprimido de dicho precepto el inciso "... así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano" - otorga a la Administración autora del planeamiento un margen de discrecionalidad para clasificar el terreno como suelo no urbanizable a fin de excluirlo del proceso urbanizador. Ello, claro es, sin perjuicio de que el ejercicio que haga la Administración de ese margen de discrecionalidad queda siempre sujeto al control jurisdiccional.

Por otra parte, en el concreto caso del Proyecto de Revisión del Plan General de Zaragoza aquí

impugnado, la aprobación definitiva se produjo estando en vigor la *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, que en su artículo 19*, apartado b), disponía la condición de suelo no urbanizable para los terrenos " b) *Que el Plan General considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el apartado anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano*". Esta disposición facultaba inequívocamente a los autores del planeamiento para clasificar como suelo no urbanizable los terrenos que se considerasen inadecuados para su urbanización, es decir, aquellos suelos que, en virtud del modelo territorial elegido, quisiera preservar del proceso de urbanización, aunque no concudiesen valores especiales de carácter agrícola, forestal, ganadero o de riqueza natural.

QUINTO.- Ahora bien, las cosas son distintas cuando concurren circunstancias o están presentes valores que hacen procedente y preceptiva la clasificación del terreno como suelo no urbanizable. El caso más claro, aunque no el único, es el de los terrenos sujetos a algún régimen de especial protección, conforme a lo previsto en el *artículo 9.1 de la Ley 6/1998*. A este supuesto se refieren las sentencias de esta Sala de 3 de julio de 2009 (casación 909/2005) y 7 de junio de 2010 (casación 3953/06). De la primera de ellas reproducimos las siguientes consideraciones:

<< (...) Esta clasificación establecida en el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones aplicable al caso y al margen de su modificación (como antes lo hicieron los artículos 80 b/ de la Ley del Suelo de 1976, 24 b/ del Reglamento de Planeamiento, 12 de la Ley del Suelo de 1992) viene reservada para aquellos terrenos en los que concurren una serie de valores a proteger tales como, por lo que hace a este caso, los paisajísticos, u otros como los históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales. De manera que esta decisión inicial del planificador de clasificar las áreas de (...) como suelo no urbanizable de especial protección es una decisión reglada, impuesta legalmente cuando concurren los valores que relaciona el precepto citado, pues en el mismo se dispone que "tendrán la condición de suelo no urbanizable (...) los terrenos en que concorra alguna de las siguientes circunstancias". El planificador al tiempo de clasificar el suelo, por tanto, no se encuentra ante el dilema de clasificar la zona como suelo no urbanizable protegido o suelo urbanizable ordinario o común, sino que no existe elección alguna porque si concurren los valores paisajísticos forzosamente ha de clasificarse el suelo afectado como no urbanizable de especial protección, como sucedió con el ahora examinado.

En este sentido esta Sala ha declarado que las normas jurídicas que regulan esa clase de suelo no pueden interpretarse <<en el sentido de que el planificador disponga de una opción entre dos decisiones igualmente justas cuando se enfrenta a esa cuestión de clasificar un suelo, o no, como no urbanizable protegido, sino en el sentido de que tal clasificación es obligada, reglada, tanto si el suelo de que se trata está incluido en el ámbito de aplicación de normas o legislación específica que lo sometan a un régimen de protección incompatible con su transformación urbanística, como si, pese a no estarlo, concurren en él, y con el grado de intensidad requerido, los valores a los que sucesivamente se han ido refiriendo aquellos artículos>> (STS de 27 de febrero de 2007 recaída en el recurso de casación nº 3865/2003 en la que aparece subrayado el texto que hemos transcrito).

Estos mismos razonamientos aparecen reiterados, entre otras, en nuestra sentencia de 12 de febrero de 2010 (casación 365/06), en la que se recuerda, además, que el mencionado *artículo 9.1ª* tiene el carácter de norma básica según la *disposición final única de la propia Ley 6/1998, de 13 de abril*, y en la ulterior sentencia de 14 de mayo de 2010 (casación 2098/06).

Por tanto, existe una jurisprudencia consolidada que afirma que la categorización del suelo no urbanizable de protección especial no es potestad discrecional, sino reglada, resultando obligado asignar esa clasificación específica cuando concurren valores merecedores de tal protección.

En consecuencia, es errónea la interpretación que ofrece la sentencia recurrida cuando incardina en el ámbito de discrecionalidad de la Administración la apreciación de si existen o no valores a preservar y, en definitiva, si debe otorgarse o no al suelo una especial protección. Tal interpretación de la Sala de instancia es contraria a la establecida en la jurisprudencia que hemos reseñado. Y por si hubiese alguna duda, es oportuno recordar aquí las consideraciones que expusimos en nuestra sentencia de 25 de marzo de 2010 (casación 5635/06), de la que extraemos los siguientes párrafos:

<< (...) La representación del Ayuntamiento de (...) aduce que la clasificación reglada o ex lege del suelo no urbanizable únicamente opera respecto de aquellos terrenos a los que se refiere el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998, esto es, los que están sujetos a algún régimen de protección especial; mientras que en los demás casos, y, por tanto, en los supuestos a que alude el artículo 9.2ª, corresponde a la discrecionalidad

de los autores del planeamiento la decisión de asignarles la clasificación de suelo urbanizable o la de suelo no urbanizable. Pues bien, no podemos compartir esa interpretación.

En el esquema de la normativa estatal básica, interpretada por la jurisprudencia en los términos que acabamos de exponer, no hay duda de que la clasificación del terreno como suelo urbanizable tiene carácter reglado cuando concurren las circunstancias a que se refiere el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998 (es decir, cuando se trate de terrenos "que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público"). Pero, aun no concurriendo esa sujeción formal a un régimen de especial protección, también es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 (artículo 9.2ª de la Ley 6/1998, primer inciso). En este segundo caso la consideración de suelo no urbanizable no será una consecuencia directa y automática derivada del hecho de estar sujeto el terreno a algún régimen especial de protección -supuesto del artículo 9.1ª - sino que requerirá una ponderación de los valores y circunstancias concurrentes, lo que inevitablemente comporta un cierto margen de apreciación; pero la clasificación como suelo no urbanizable no es aquí discrecional sino reglada, de modo que, si se constata que concurren tales valores, será preceptivo asignar al terreno tal clasificación>>.

SEXTO. - Una vez establecido, en los términos que acabamos de exponer, el carácter reglado de la clasificación del suelo no urbanizable de especial, ello no significa que el recurso contencioso-administrativo deba ser estimado, pues, completando las razones que ofrece la sentencia de instancia con las que ahora pasamos a exponer, llegamos a la conclusión de que la prueba practicada en el proceso no desvirtúa clasificación que el Plan General de Zaragoza asigna a los terrenos de la recurrentes.

Precisamente por ser reglada la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección, la cuestión se centra en determinar si en los terrenos a que se refiere la controversia concurren los valores que les atribuyen el Plan General y los informes en los que éste se sustenta; o si, por el contrario, como sostiene la parte recurrente, tales valores en realidad no existen.

Debemos tomar en consideración, en primer lugar, los datos e informes obrantes en el expediente administrativo, que afirman la existencia de tales valores. En este sentido cabe destacar la Memoria del Plan General, el estudio elaborado por el Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza ("Estudio sobre el medio natural, productivo agrario, paisajístico y cultural del término municipal de Zaragoza"); el informe/propuesta que emitió la Dirección General de Urbanismo que sirvió de sustento a la resolución del Gobierno de Aragón que desestimó el recurso de alzada; y los informes que emitieron, también con ocasión del recurso de alzada, el Biólogo D. Jacobo y el Arquitecto urbanista D. Leon, .

Este informe del Biólogo Sr. Jacobo (folios 32-bis y 33 del expediente) contiene apreciaciones que conducen a la desestimación de las alegaciones formuladas en recurso de alzada en lo que se refiere a los terrenos situados en el área interior del Cuarto Cinturón, respecto de los cuales señala que "...la vocación de esta zona es la de conseguir una continuidad física como corredor ecológico vinculado al espacio natural de ribera, que debe conseguirse mediante una adecuada recuperación medioambiental de estos terrenos ". Y tampoco considera acogibles las alegaciones que se hacen en el recurso de alzada sobre los terrenos situados en el área exterior del Cuarto Cinturón, señalando que en esta zona las clasificaciones del Plan General no hacen sino seguir las determinaciones del Plan de Ordenación de Recursos Naturales del río Ebro. Por todo ello, el Biólogo Sr. Jacobo propone el mantenimiento de la clasificación que el Plan General asigna a los terrenos, lo que comporta la desestimación del recurso de alzada.

En el mismo sentido se expresa el informe/propuesta que emitió la Dirección General de Urbanismo del Gobierno de Aragón con fecha 25 de enero de 2002 (folios 36 a 51 del expediente), que expone las razones por las que deben considerarse concurrentes en los terrenos los valores que el Plan General ha considerado merecedores de protección; y por ello propone la desestimación del recurso de alzada.

Y, en efecto, de acuerdo con esa propuesta, el recurso de alzada fue desestimado por resolución de la Diputación General de Aragón de 3 de septiembre de 2002 (folios 68 a 83 del expediente administrativo), en la que se exponen, en lo que ahora interesa, las siguientes razones:

· En cuanto a los terrenos situados en el área interior del Cuarto Cinturón, el fundamento séptimo de la resolución hace una reseña de lo que señala la Memoria del Plan General sobre los valores concurrentes

en los terrenos ("espacios que geomorfológico y ecológicamente forman parte del río..."), y el fundamento octavo reproduce algunas apreciaciones del informe que emitió la Dirección General de Urbanismo con ocasión del recurso de alzada.

- El fundamento noveno se refiere a los terrenos colindantes, señalando que la asignación a estos terrenos de una zonificación diferente no guarda relación con la titularidad de las fincas sino con las diferentes características de unos y otros.

- En fin, el fundamento décimo se refiere al resto de las parcelas propiedad de la recurrente, a las que el Plan General asigna la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección en sus tipologías de "sotos, galachos y riberas fluviales" y "sistema de comunicaciones e infraestructura"; y expone las razones que justifica su clasificación y por las que no se considera atendible el cambio que se propugna en el recurso de alzada.

SÉPTIMO.- Los datos y razones expuestos en el apartado anterior son, en síntesis, los que sirven de respaldo y justificación a la decisión de los autores del Planeamiento de clasificar los terrenos en las diferentes categorías o modalidades de suelo no urbanizable de especial protección a las que acabamos de aludir.

La parte actora intentó cuestionar esas determinaciones del planeamiento mediante diversos elementos de prueba. Prescindiendo ahora de diversos documentos aportados con la demanda y que resultan irrelevantes para la resolución de la controversia, nuestra atención debe centrarse en los informes técnicos que aportó la parte demandante, que son, como vimos, el emitido por el Ingeniero de Caminos D. Salvador y el estudio geológico-geotécnico realizado por la entidad GEOCEC.

El informe del Ingeniero de Caminos Sr. Salvador no se detiene a examinar, ni intenta desvirtuar o rebatir, la concurrencia de aquellos valores que determinaron que el Plan General asigne a los terrenos las diversas categorías de protección a las que ya nos hemos referido; y lo que el Ingeniero informante destaca en sus conclusiones es la facilidad que habría para la ejecución de la urbanización de los terrenos y su sencilla conexión con los servicios públicos e infraestructuras existentes en sus proximidades. Más claramente aún, el estudio geológico-geotécnico de GEOCEC tiene como objeto específico "... comprobar la idoneidad de la zona para la construcción de obras de edificación" y "...evaluar la existencia de riesgos geológicos potenciales", sin que en dicho informe se cuestione, o se aborde siquiera, la concurrencia en los terrenos de aquellos valores que el Plan General toma en consideración para asignar a los terrenos una u otra modalidad de protección.

Por último, esos informes técnicos aportados con la demanda tampoco contienen dato alguno que sirva de sustento a la alegación sobre el trato desigual que -según la recurrente- habría dispensado el Plan General por la categorización de una parte de la finca como suelo de protección del ecosistema natural, en la subclase de cauces y canales de crecida, distinta al tratamiento que se dispensa a otros terrenos colindantes que se consideran como de transición al tramo urbano del Ebro.

Como señala en su fundamento quinto la sentencia de instancia -cuyo criterio compartimos en este concreto punto- la proximidad o colindancia no puede constituir motivo determinante para otorgar la misma clasificación urbanística. Por lo demás, como se indica en los fundamentos de derecho octavo y noveno del acuerdo de la Diputación General que resolvió el recurso de alzada, de los datos altimétricos reflejados en el plano nº 50 del Plan General, de Estructura Urbanística y Clasificación, resulta que los terrenos de la recurrente tienen, en la zona más próxima al Río Ebro, las cotas de 188,44 y 188,09 -por debajo de las cotas de la ribera del Ebro-189,57 y 189,37- mientras que los terrenos próximos a los que el Plan General considera como de transición al tramo urbano del Ebro tienen unas cotas superiores, en concreto 194,54 y 192,26, situación de hecho que justifica la protección de los terrenos de la recurrente, por ser susceptibles de inundación, y la exclusión de los segundos de ese régimen.

Por todo ello, el recurso contencioso-administrativo no puede prosperar, debiendo ser desestimadas todas las pretensiones - principal y subsidiarias- formuladas en la demanda.

OCTAVO.- Lo razonado en los apartados anteriores lleva a concluir que, acogiendo el motivo de casación primero, la sentencia de instancia debe ser casada y anulada, y, entrando entonces a la resolver la controversia planteada, el recurso contencioso- administrativo debe ser desestimado. Con tales pronunciamientos, de conformidad con lo dispuesto en los *apartados 1 y 2 del artículo 139 la Ley de la Jurisdicción*, no procede imponer las costas del proceso de instancia a ninguno de los litigantes, por no haberse apreciado temeridad o mala fe en ninguno de los litigantes, corriendo cada parte con las suyas en

cuanto a las causadas en este recurso de casación.

FALLAMOS

1º Ha lugar al recurso de casación nº 5516/07 interpuesto en representación de D^a Alicia contra la sentencia de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 6 de julio de 2007 (recurso contencioso-administrativo nº 1612/02), que ahora queda anulada y sin efecto.

2º Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto en representación de la referida D^a Alicia contra el acuerdo de la Diputación General de Aragón de 3 de septiembre de 2002 por el que se desestimó el recurso de alzada interpuesto contra resolución del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón de 13 de junio de 2001 de aprobación definitiva, con determinadas suspensiones, prescripciones y recomendaciones, del Proyecto de Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

3º No se imponen las costas del proceso de instancia a ninguno de los litigantes, corriendo cada parte con las suyas en cuanto a las causadas en casación.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos . **PUBLICACION** .- Leída y publicada fue la anterior Sentencia estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Secretario, certifico.