
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 4 DE ZARAGOZA
Procedimiento ordinario nº 252/2006-AB
Sentencia nº 119 (30-03-2007)

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

EXPROPIACIÓN FORZOSA. ADQUISICIÓN DE PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO.
AREA 56/5.

Impugnación indirecta del Plan General. Improcedencia.

Delimitación área de reserva para ampliación PMS. Justificación fines concretos.

No motivación. No causa expropiandi. Anulación acto.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. José Alfonso Tello Abadía

En Zaragoza a 30 de marzo de 2007, habiendo visto los presentes autos Concepción Gimeno Gracia, Magistrada juez del Juzgado de lo Contencioso administrativo nº 4 de los de Zaragoza, y

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.– Partes del recurso: Recurrente: C.I.I., S.A., representada por el Procurador Sr. D. J.G.F. y defendido por el letrado Sr. D. J.L.P.L.

Demandado: Ayuntamiento de Zaragoza, representado por la Procuradora Sra. D^a N.C.A.

SEGUNDO.– Actuación recurrida: Acuerdo de 30 de septiembre de 2005, por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo de 10 de junio de 2005, por el que entre otros extremos, se aprueba definitivamente la relación de propietarios, bienes y derechos afectados por la expropiación para la adquisición del Área de Reserva establecida por el vigente Plan General de Ordenación Urbana, para la ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo, Clasificada como área de Suelo Urbanizable No Delimitado 56.5 (Miralbueno).

TERCERO.– Pretensiones de la parte recurrente: Se dicte Sentencia por la que se estime el presente recurso, se declare nulo o se anule el acuerdo impugnado dejando sin efecto la expropiación decretada, así como las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 13 de Junio de 2001, relativas a la delimitación de la reserva expropiatoria efectuada respecto del Área 56-5.

CUARTO.– Pretensiones de la Administración demandada: Se dicte Sentencia por la que se desestime el recurso formulado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.— Como hemos visto al especificar las pretensiones de la recurrente, se recurre ante esta sede, además del acuerdo de septiembre —antes expuesto— indirectamente el PGOU. Se mantiene así, que el Plan General de 13 de junio de 2001, establece una zona de reserva de terrenos para incremento del Patrimonio Municipal del Suelo, en el Área 56-5 (Miralbueno), al amparo del que se adopta el acuerdo expropiatorio, que no se ajusta a la legalidad implicando por tanto la nulidad o anulabilidad del acuerdo recurrido. Como motivos de impugnación específicos, se esgrimen:

1º— La falta de justificación en la expropiación que se pretende: vulneración de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo que obliga a justificar las decisiones del planificador.

2º— Extemporaneidad del acuerdo impugnado; nulidad de pleno Derecho.

3º— Falta de la debida previsión económica y consignación presupuestaria: ilegalidad del acuerdo impugnado.

4º— Extralimitación respecto a las previsiones del Plan General.

5º— Otros errores y omisiones.

SEGUNDO.— Este Juzgado ha dictado ya numerosas Sentencias —también los demás de este foro— en asuntos idénticos a los que aquí nos ocupa, en las que viene a mantener:

«El artículo 88.1 de la LUA, establece:

«Artículo 88. Reservas de terrenos.

1. Los Planes Generales podrán establecer, sobre suelo clasificado como urbanizable no delimitado, reservas de terrenos de posible adquisición para constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo.

2. La delimitación de un terreno como reserva para los expresados fines implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios, por un plazo máximo de cuatro años».

Por su parte, el artículo 7.3.6 del PGOU, de Zaragoza, establece:

«Al amparo de lo establecido en el artículo 88 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón, en los planos de clasificación del Plan General se delimitan las siguientes reservas de suelo urbanizable no delimitado de posible adquisición para ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo:

a) Área de Casetas-2.

b) La porción que se indica en planos en el área 56-5.

La inclusión de un terreno de estos ámbitos de reserva implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios, por un plazo máximo de cuatro años».

En asuntos prácticamente idénticos al que aquí nos ocupa, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 2 de los de Zaragoza, ha dictado Sentencias, por todas las de 12 de junio de 2006, estimando los recursos interpuestos contra la actuación administrativa que aprobó definitivamente la relación de pro-

pietarios, bienes y derechos afectados por la expropiación, para la adquisición del Área de reserva establecida en el vigente PGOU, para la ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo, clasificada como Área de Suelo Urbanizable No Delimitado C-2 (Casetas).

Citaban aquellas Sentencias (concretamente la antedicha) que el TS, en un cambio claro de criterio respecto a Sentencias anteriores (concretamente al resolver recurso contra la STSJ de Sevilla de 25 de septiembre de 1998), establecía:

«CUARTO.– Esta Sala, en recursos de casación anteriores, y a propósito de la impugnación de la misma delimitación de reserva de terrenos no urbanizables denominada SNU-NO-101, ha dictado sentencia estimando ese motivo de casación, revocando las de instancia y desestimando los correspondientes recursos contencioso-administrativos...

El argumento que aquellas sentencias impugnadas daban para estimar el recurso contencioso-administrativo y anular el acto recurrido era el de que no es posible realizar delimitación de reserva de terrenos si no es en función de la específica finalidad prevista por el artículo 98.3 de la Ley 8/90... (actual artículo 280-1 del TRLS de 1992...) para el Patrimonio Municipal del Suelo, que es la de la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, lo que no ocurría en este supuesto, ya que el acto de delimitación de reserva no contempla esos destinos prefijados legalmente (ni siquiera con una genérica referencia a la construcción de viviendas de régimen público u otros usos de interés social), sino que dice tener por finalidad evitar la proliferación de asentamientos ilegales, eliminar la tendencia especulativa, resolver de manera global las fachadas a las vías que conforman el ámbito de la unidad y garantizar la ordenación integrada del polígono.

En aquellas sentencias esta Sala no compartió el argumento del Tribunal de instancia. Razonó entonces este Tribunal de casación que «lo que tiene que expresar el acto es la finalidad inmediata (a saber incorporación de los terrenos reservados al Patrimonio Municipal del Suelo, PMS) y no la mediata (futuro destino a viviendas de protección u otros usos sociales), porque esta última finalidad ya está dispuesta en la Ley, y no depende de la voluntad del Ayuntamiento, si mas tarde tales bienes no se destinan a esa finalidad, eso constituirá un problema distinto, a discutirse en otro pleito; así que el acto de la reserva no tiene porqué expresar lo que está dicho en la Ley, y sólo habría lugar a anularlo cuando específica y confesadamente se exprese en el acto que la finalidad mediata perseguida no se corresponde con la querida por la Ley, o es incompatible con ella».

QUINTO.– Pues bien; un nuevo estudio del problema lleva ahora a esta Sala a cambiar su criterio, cambio que declaramos así expresamente y que justificamos de la siguiente manera.

En el presente caso, la Memoria dice lo siguiente (y sólo lo siguiente) sobre los fines de la reserva:

«Los objetivos a conseguir con la delimitación del polígono que se propone son:

— Como objetivo más importante, evitar la proliferación de asentamientos ilegales así como eliminar la tendencia especulativa que se genera en torno a los núcleos marginales de desarrollo urbanístico en el que alrededor de determinados asentamientos industriales aparecen, con el tiempo asentamientos de inmuebles autoconstruídos promovidos por pequeños adquirentes de rentas bajas que, no obstante, pagan un precio de suelo muy por encima de su situación urbana.

— Resolver de manera global las fachadas a las vías que conforman el ámbito de la unidad y especialmente las intersecciones localizadas en los bordes Sur (CN-IV). Oeste (SGRU 6/1) y Noroeste (Autovía de enlace CN.IV y el recinto de la Exposición Universal de 1992).

— Garantizar la ordenación integrada del Polígono que constituye el área de actuación, el cual podrá desarrollarse urbanísticamente en la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana.

Lo expuesto justifica la iniciativa municipal por lo que se propone la delimitación de un polígono expropiatorio que permita al Municipio a través de P.G. M.U. que ostenta estatutariamente las facultades precitadas, asumir mediante su adscripción de los suelos delimitados al Patrimonio Municipal del Suelo, la dirección y control de la ejecución del Planeamiento en esta zona, encauzando las actuaciones futuras o impidiendo la mayor proliferación de los asentamientos».

Como se ve, no hay en esta justificación ninguna expresión de los fines últimos que persigue el PMS, sino sólo una referencia a problemas urbanísticos generales que pueden ser resueltos al margen de la figura del Patrimonio Municipal del Suelo.

La expresión de los fines a que se van a destinar los suelos sujetos a reserva, es decir, de los concretos y específicos usos que se tienen previstos para ellos (v.g qué usos concretos de interés social se persiguen, o qué magnitudes de viviendas protegidas se prevén) no es algo inocuo.

Y no lo es porque el artículo 278-4 del TRLS de 1992... dispone que «la delimitación de un terreno como reserva para los expresados fines implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios».

Esta disposición sólo tiene sentido si el acto de reserva expresa una concreta finalidad protegida por la ley que no sea la mera adscripción al Patrimonio Municipal del Suelo. La protección del derecho de propiedad así lo exige, imponiendo, como dice la sentencia de instancia, la necesaria especificación de la «causa expropiando», como forma de garantizar a los propietarios que su suelo será expropiado para concretos fines y también para garantizarles la tutela judicial mediante el efectivo control judicial.

La devaluación del requisito de la expresión de los fines concretos de la reserva puede propiciar abusos manifiestos, como siempre que se relaja la necesidad de la motivación. Sin que afirmemos que este sea un caso abusivo, aquí se hace una reserva de 1.397.030 metros cuadrados sin que se sepa en concreto a qué finalidades van a ser destinados, qué fines sociales se anuncian

y cuántos y cuáles previsiones de viviendas protegidas se vaticinan. Si este requisito no se exige, el PMS podría convertirse, en contra de la naturaleza y finalidad que le imponen los artículos 276 y 280-1 del Texto Refundido de 1992..., en un mero procedimiento municipal de adquisición de suelo, al margen de cualquier finalidad específica.

Es cierto que la adquisición de estos terrenos por el Ayuntamiento no es obligatoria, porque el artículo 278-1 del TRLS de 1992... habla de «posible adquisición» de forma que la reserva no significa que vaya a ser seguida necesariamente de la adquisición. Pero ni siquiera esta consideración puede conducir a que se prescinda en el acto de la reserva de toda referencia seria y razonable sobre el destino hipotético concreto de los bienes, pues de otra forma podría desnaturalizarse, como decimos, la propia figura del PMS».

De lo anterior cabe concluir que, a diferencia de lo que defiende el Ayuntamiento, si que se produjo un cambio de criterio del TS —cabe señalar que las sentencias revocatorias anteriores habían tenido algún voto particular— ya que se refiere exactamente a la misma reserva de terrenos urbanizables, la SNU-NO-101.

La Sentencia del Juzgado número 2, tras exponer la Jurisprudencia del TS, seguía:

«...QUINTO.— Hecha la anterior exposición de sentencias, que se consideraba necesaria para reflejar los escasos antecedentes jurisprudenciales, cabe establecer las diferencias o semejanzas con nuestro caso y extraer las correspondientes consecuencias.

En primer lugar, dichas sentencias se basan en la Ley 8/1990, en el 278.4 del RDL 1/1992 de la ley del suelo, en la medida en que, pese a haber sido declarado inconstitucional por la STC 61/1997 se había asumido como propio por la Ley Andaluza 1/1997 de 18 de junio. El 278.1 del RDL 1/1992 establecía la posibilidad de que se fijasen en los Planes Generales reservas de terrenos para su posible adquisición para el Patrimonio Municipal del Suelo, y en el párrafo segundo se decía «2. En defecto o insuficiencia de dichas determinaciones del Plan o del programa, los Ayuntamientos podrán delimitar superficies sobre los expresados suelos con idéntica finalidad, por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución». Es decir, posibilitaba la determinación de tales reservas en el planeamiento general o, en defecto de ellas, por la posterior determinación de unidades de ejecución.

Por tanto, tenemos una diferencia con la LUA, ya que en el art. 88 de ésta, sólo se prevé el establecimiento de tales reservas por medio de los Planes Generales, lo que conlleva una mayor garantía para los particulares, dado que el procedimiento de aprobación es más complejo y está tutelado por la Comunidad Autónoma. No obstante, esto no es relevante para nuestro caso, aunque las sentencias del TSJ de Andalucía y del TS mencionadas se referían al establecimiento de tales reservas por medio de la determinación de unidades de ejecución, ya que el razonamiento de la última STS es plenamente aplicable con independencia del instrumento en el que se plasme la reserva.

Es más, en lo que hay una semejanza clara es en que la finalidad es la incorporación al PMS, el cual se rige por el 280.1 RDL 1/1992, que no fue declarado inconstitucional, el cual dice que los bienes del PMS, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación «deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento urbanístico».

La cuestión clave en este caso es la expresión «otros usos» ya que si la finalidad del PMS fuese única y exclusivamente las viviendas de protección pública, la inclusión en el PGOU no sólo conllevaría la declaración de utilidad y la necesidad de ocupación, sino que implicaría de por sí una absoluta concreción en cuanto a los fines.

Por el contrario, al hacerse referencia a «otros usos de interés social» en dicho art. 280.1, el incluir los terrenos en la reserva, aunque sea en el Plan General, no cumple con la exigencia de determinar cuál es la verdadera finalidad, justificando con ello la expropiación con base en la función social de la propiedad, pues, como dice el TS, en la Sentencia de 21-5-2003: «Esta disposición (se refiere al 278.4, del que el 88.2 LUA es un trasunto) sólo tiene sentido si el acto de reserva expresa una concreta finalidad protegida por la Ley que no sea la mera adscripción al Patrimonio Municipal del Suelo. La protección del derecho de propiedad así lo exige, imponiendo, como dice la sentencia de instancia, la necesaria especificación, de la “causa expropriandi” como forma de garantizar a los propietarios que su suelo será expropiado para concretos fines y también para garantizarles la tutela judicial mediante el efectivo control judicial». Ello exigiría, como obligado complemento a la facultad de expropiación que otorga la constitución de la reserva en el Plan, a justificar la finalidad social a que se destine. Hay que tener en cuenta que, de no ser así, podría establecerse grandes reservas de suelo a precios baratos, que luego el Ayuntamiento podría dedicar a fines que difícilmente entrasen dentro del concepto de «otros usos de interés social» que admite una interpretación más flexible en donde cabe una pluralidad que no una indefinición de los mismos, por lo que quedaría fuera del control judicial —y por tanto del derecho del ciudadano a defenderse contra los actos de la administración invasivos de sus derechos— la motivación de las citadas expropiaciones. Por tanto, como decía la STSJ Andalucía Sevilla, es una «exigencia de viabilidad sustancial, el que se especifique la finalidad concreta de la actuación urbanística, so pena de convertirse la institución en instrumento de provisión de suelo barato subvirtiendo el sistema (...) con abuso de los instrumentos legalmente dispuestos para la constitución del Patrimonio Municipal del Suelo en perjuicio de sus propietarios».

Culminaba la Sentencia manifestando que «en consecuencia, la reserva del art. 88.1 LUA, exige como necesario soporte la justificación de los concretos fines a que se van a dedicar los bienes que se incluyen en el PMS, a lo que añade que apoyaría toda la interpretación anterior, el artículo 10 LEF, que dice que cuando por ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, y este caso de la declaración de la reserva en el PGOU, puede considerarse como una

declaración genérica, será preciso el reconocimiento concreto en cada caso, por acuerdo del Consejo de Ministros, lo que supondría en un caso como el nuestro, la necesidad de que a la hora de ejecutar la reserva, el Ayuntamiento concrete el destino, dentro de los del PMS, de la expropiación.

Compartimos plenamente los criterios y fundamentos en que se basa la anterior Sentencia y debemos concluir que, como aquella hacía, el acto impugnado carece de motivación, faltando la “causa expropriandi” en la concreción que resulta exigible, infringiendo el artículo 54 de la Ley 30/1992, y los principios de la expropiación forzosa, sin que por lo expuesto pueda entenderse que el Plan General (concretamente su artículo 7.3.6 PGOU) sea en sí mismo e individualmente considerado, disconforme a Derecho tal como exige a tal efecto el artículo 26.1 LJCA, debiendo procederse a la estimación del recurso y a la anulación de la resolución recurrida, tal como se dirá en la Parte Dispositiva de la presente resolución».

Las conclusiones a las que llega la anterior Sentencia resultan absolutamente trasladables al asunto que nos ocupa, debiendo procederse a la estimación de la demanda de la forma que se dirá en la Parte Dispositiva de la presente.

TERCERO.– No procede efectuar una especial imposición de las costas causadas.

FALLO

Estimar el recurso P. Ordinario nº 252/2006-AB, interpuesto por C.I.I., S.A. (Z.U., S.A.), con la representación y defensa antes expresada, contra la actuación administrativa a la que se ha hecho referencia en los Antecedentes de Hecho de la presente, y;

PRIMERO.– Declarar no conforme y ajustada a Derecho la actuación administrativa recurrida, anulándola en su consecuencia.

SEGUNDO.– No efectuar una especial imposición de las costas causadas.

Contra esta Sentencia cabe interponer recurso de apelación dentro de los 15 días siguientes a su notificación.

Así por esta Sentencia, lo pronuncia, manda y firma Concepción Gimeno Gracia, Magistrado-Juez, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de los de Zaragoza.