

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Recurso n.º 671/1989. Sentencia 138 (7-2-1990)

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA.

CESIÓN GRATUITA (terrenos destinados a viales)

Doctrina legal: Requisitos. Equitativa distribución de beneficios y cargas.

No puede al no formar parte los terrenos de ningún Polígono o Unidad de Actuación.

Actuación aislada: Procede expropiación.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Julio Boned Sopena

MAGISTRADOS

D. Antonio Cano Mata

D. Juan Piqueras Gayó (*Ponente*)

D. Jaime Servera Garcías

En Zaragoza, a siete de febrero de mil novecientos noventa.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación los acuerdos de la Corporación demandada, de 20 de abril y 16 de junio de 1989, sobre petición de expropiación de terrenos destinados a viales.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

Ponente: Ilmo. Sr. Magistrado D. Juan Piqueras Gayó.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – De lo actuado y del expediente administrativo deriva que rechazando la petición deducida por la parte actora, el Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, en sesión de 20 de abril de 1989, dispuso: «PRIMERO. – Desestimar la solicitud formulada por la Archidiócesis de Zaragoza, relativa a la expropiación de los terrenos colindantes con el ..., que, según la propiedad, totalizan una superficie de 6.630 m², y que no fueron incluidos en la Junta de compensación del Polígono Universidad, por cuanto los indicados terrenos constituyen viario de Suelo Urbano, debiendo ser cedidos gratuitamente en virtud de lo determinado en el artículo 83 de la ley del Suelo. SEGUNDO. – Requerir a la ... de Zaragoza para que, según lo previsto en el referido artículo 83 de la ley del Suelo, proceda a la cesión gratuita de los mencionados terrenos que, según medición municipal sobre planos catastrales, tienen una superficie de 4.821 m², proceden de la fina catastral Z-01-05-12-001, están destinados a viales y lindan: al Norte, con resto de la finca matriz y calle ...; al Sur, con ...; al Este, con calles ..., y al Oeste, con resto de finca matriz y manzana UB2-CE del Polígono Universidad. TERCERO. – En el plazo de un mes, contado a partir del recibo de la notificación del presente acuerdo, deberá aportar el interesado, en el Servicio de Suelo y Vivienda de la Gerencia Municipal de Urbanismo, título acreditativo de la propiedad de los terrenos objeto de este requerimiento y, transcurrido dicho plazo sin efectuar la presentación y sin hacer entrega gratuita del viario, se procederá a la ocupación del mismo, levantándose la correspondiente acta. CUARTO. – Autorizar al Ilmo. Sr. Alcalde, o miembro de la Corporación que legalmente le sustituya, para la fijación de plazos y firma de cuanta documentación precisare la efectividad del presente acuerdo. QUINTO. – Publicar el segundo punto de este acuerdo en el Boletín Oficial de la Provincia». Deducida reposición fue desestimada el 16 de junio del mismo año.

SEGUNDO. – Previa la interposición del recurso, publicación de su incoación y aportación del expediente administrativo, la parte actora dedujo la demanda en súplica de que, con anulación de los actos impugnados, se declare el derecho a la expropiación pedido por la ... de Zaragoza.

TERCERO. – La Administración demandada, en su contestación, suplicó la desestimación del recurso.

CUARTO. – Recibido el proceso a prueba, se declaró la pertinencia de la documental y de confesión judicial propuestas por la parte actora.

QUINTO. – Finado el periodo probatorio, por proveído de 9 de enero se señaló para la vista el día 31 de dicho mes, una vez concluida la discusión escrita; y tal vista tuvo lugar en la fecha señalada, en cuyo acto las partes insistieron en sus respectivas pretensiones, aportándose por la actora documentos que la Sala acordó unir a los autos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Se impugnan en este proceso los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de 20 de abril y 16 de junio de 1989. El primero de ellos ha sido transcrito en los antecedentes de hecho, viniendo a ser ratificado por el segundo en el que se disponía: «ÚNICO. – Desestimar el recurso de reposición formulado por la ... de Zaragoza, contra el acuerdo Plenario de 20 de abril de 1989, por el que se requiere para la cesión gratuita de terrenos destinados a viales en la manzana del ... del Polígono Universidad, por no haber variado las circunstancias de hecho y de Derecho que motivaron la anterior resolución, al estar contemplados los citados terrenos como viales en los planos de Ordenación, Adjudicación y Superposición de estados del Proyecto de Compensación correspondiente, lo que determina su cesión gratuita de conformidad con los artículos 84.3 y 120 de la Ley del Suelo, y 46, 179 y 180 del Reglamento de Gestión Urbanística». Frente a las resoluciones administrativas la parte actora solicitó en la demanda su anulación, reconociendo y declarando, al propio tiempo, el derecho del nombrado recurrente a que por el Ayuntamiento demandado se proceda a expropiar los terrenos aledaños al ..., de la propiedad del mismo ..., que han pasado a ser de uso público como parte de la ... y de la calle de los ..., pues es justo.

SEGUNDO. – Uno de los principios rectores del Ordenamiento Urbanístico es el de la equitativa distribución de beneficios y cargas derivadas del Planeamiento, principio general de derecho que tiene su Fundamento en el de Igualdad — constitucionalmente recogida, entre otros, en los artículos 1, 9, 14 y concordantes de la Ley Fundamental— y que ya estaba vigente en la primitiva Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, conforme deriva de varios de sus preceptos como el artículo 81.1 que exigía la reparcelación si los terrenos de un propietario se veían perjudicados en más de un sexto de la superficie de su pertenencia, y que hoy constituye eje del vigente Texto Refundido, según resulta de una interpretación conjunta y finalista de la Ley, de la que son exponentes los artículos 83.4, 87.1, 97.2, 117, etc.

TERCERO. – Si observamos el primero de los actos impugnados, veremos que su única fundamentación jurídica es el artículo 83 del Texto Refundido de la Ley del Suelo —cita legal que se completa en reposición con la de los preceptos que deben cohonestarse con éste—. Ciertamente, y con arreglo a este precepto, los propietarios de suelo urbano deben ceder gratuitamente a los ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente. Pero tal deber de cesión gratuita, que podría derivar del invocado plan vigente, opera en tanto en cuanto se actúe de conformidad con las técnicas establecidas en el Texto Refundido: para su virtualidad resulta precisa la delimitación de un polígono o unidad de actuación —art. 117 del citado Texto— que permitan hacer efectivo el reparto equitativo de los beneficios y cargas que derivan del planeamiento — art. 83.4 y 87.1, párrafo segundo, del mismo Texto Refundido.

CUARTO. – Ahondando y matizando en estas ideas sustanciales, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 6 de junio de 1988 —que cita jurisprudencia anterior— nos dice que los terrenos urbanos destinados a viales son, efectivamente, de cesión gratuita y obligatoria por sus propietarios siempre que se trate de viales locales que hayan de estar al servicio del respectivo Polígono y Unidad de Actuación y siempre, además, que ejecute el Plan por Polígonos completos o por Unidades de Actuación también completas (arts. 117.1 y 3 de la Ley del Suelo y 36.1 del Reglamento de Gestión Urbanística) en cuyo interior sea posible realizar la distribución equitativa entre todos los propietarios de los beneficios y de las cargas de la ordenación utilizando técnicas de reparcelación o compensación (artículos 83.4, 97.2 y 117.2b de la Ley del Suelo y 36.2 y 3 del Reglamento de Gestión Urbanística, etc.); no siendo, en cambio, exigible la cesión gratuita de los terrenos de suelo urbano destinados a viales si no se actúa sistemáticamente por polígonos completos o por unidades de actuación también completas, sino ejecutando actuaciones lineales o aisladas características del suelo urbano (artículos 117.1 de la Ley del Suelo y 36.1 del Reglamento de Gestión), supuesto en el cual es ineludible emplear la expropiación de los terrenos afectados (artículos 134.2, 135.2, 144 y 145 de la Ley del Suelo y 194 a 197.2 del Reglamento de Gestión Urbanística). Así lo tienen declarado, entre otras, las Sentencias de esta Sala de 5 de mayo y 21 de diciembre 1987, ya que, como dicen las de 10 de febrero 1987 (Sala 5ª) y de la nuestra de 23 enero 1987, 22 junio 1981 y 11 julio 1984, entre otras, para poder exigir la cesión obligatoria y gratuita de los terrenos viales del suelo urbano es presupuesto imprescindible que previamente se haya delimitado un polígono o una unidad de actuación con los requisitos que exigen los artículos 117.2 y 3 de la Ley del Suelo y 36.3 del Reglamento de Gestión Urbanística y en el interior del cual se puede hacer real la distribución justa de los beneficios y de las cargas de la ordenación entre todos los propietarios afectados, tal como establece la legislación vigente indicada (arts. 83.4, 97.2 y 117.3 de la Ley del Suelo y 36.3 del Reglamento de Gestión Urbanística).

QUINTO. – Que la aplicación de esta doctrina conducirá, en el caso enjuiciado a la estimación del recurso, pues resulta indudable —según se argumenta con precisión en los párrafos segundo y tercero del Fundamento de Derecho II de la demanda— que los terrenos objeto de debate no han formado parte de ningún Polígono o Unidad de Actuación, pues si bien es cierto que estuvieron comprendidos en el «Polígono Universidad al tiempo de ser aprobado inicialmente, en 30 de enero de 1974, el Plan Parcial en que tal Polígono quedó delimitado, también lo es que, «a posteriori», al ser definitivamente aprobado, en 24 de julio de 1975, y al ser modificado, en 13 de junio de 1980 y en 8 de junio de 1981, el antedicho Plan Parcial, dichos terrenos, o, mejor dicho, la finca de que formaban parte quedó fuera del repetido Polígono. La consecuencia de ello fue que la finca precedente aludida, del ... de Zaragoza, no fue ni pudo ser incluida en el Proyecto de Compensación correspondiente —de lo que se sigue la improcedencia de tener en cuenta, en el presente caso, lo dispuesto en los artículos 179 y 180 del vigente Reglamento de Gestión Urbanística—, ni considerada, por tanto, a efectos de la equitativa distribución de los beneficios y cargas de la ordenación establecida en el repetido Plan Parcial. De lo que se sigue, en definitiva, que, no cumpliéndose en este caso el presupuesto imprescindible de «...que previamente se haya delimitado un polígono o una unidad de actuación con los requisitos que exigen los arts. 117.2 y 3 de la Ley del Suelo y 36.3 del Reglamento de Gestión Urbanística y en el interior del cual se puede hacer real la distribución justa de los beneficios y de las cargas de la ordenación entre todos los propietarios afectados, como establece la legislación vigente...», no cabe exigir la cesión obligatoria y gratuita de los terrenos viales pretendida por el Ayuntamiento zaragozano, procediendo, contrariamente, por tratarse de una «actuación asilada», la aplicación de la expropiación forzosa para compensar a la parte actora del perjuicio que le ha sido irrogado al efectuar al uso público, como viales, los terrenos controvertidos, de la propiedad de la misma.

SEXTO. – Que frente a lo que se acaba de exponer no puede aceptarse la tesis del Ayuntamiento de Zaragoza de que la objeción en que se funda la actora es meramente formal —no inclusión de los terrenos en el Polígono o Unidad de Actuación—. La objeción es sustancial y básica y su tesis es obvia: sin actuación urbanística ejecucional por Polígonos o Unidades de Actuación no hay posibilidad de exigir gratuitamente viales, pues al no existir la adecuada compensación o tal cesión gratuita se rompe el principio de equitativa distribución de beneficios y cargas del que hemos hablado en el fundamento jurídico segundo de esta sentencia.

SÉPTIMO. – La estimación del recurso no va acompañada de especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

FALLAMOS

PRIMERO. – Estimamos el presente recurso contencioso número 671 de 1989, deducido por la ... De Zaragoza.

SEGUNDO. – Anulamos los acuerdos del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, de 20 de abril y 16 de junio de 1989, objeto de impugnación.

TERCERO. – Disponemos que por el Ayuntamiento de Zaragoza se proceda a expropiar los terrenos sobre los que se proyecta el recurso.

CUARTO. – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

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