

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

REVERSIÓN FINCAS EXPROPIADAS OBRAS POLÍGONO 10.

Inexistencia de plazo en la normativa expropiatoria para su ejercicio. Tampoco se aplica el plazo genérico de 15 años de ejercicio de las acciones personales CC.

Necesidad de notificación directa a los expropiados por Administración de inejecución de la obra para que insten la reversión en el plazo de un mes.

Falta de litis consorcio pasivo necesario en la recurrente. Inexistencia actuación de comunero en beneficio de la Comunidad de Bienes. Cambio de uso público del terreno a otro uso. Desafección tácita. Inexistencia, manteniendo el uso dotacional en la nueva Modificación Planeamiento.

**Fallo:** Desestimación. Favorable al Ayuntamiento.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D<sup>a</sup> Concepción Gimeno Gracia

En Zaragoza a 18 de enero de 2010, 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:**

Recurrentes: D<sup>a</sup> R., representada por la Procuradora Sra. D<sup>a</sup> I. y defendida por el Letrado Sr. D. J.

Demandado: Ayuntamiento de Zaragoza, representado por la Procuradora Sra. D<sup>a</sup> N. y defendido por la letrado Sra. D<sup>a</sup> M.

**SEGUNDO.- Actuación recurrida:**

Desestimación por silencio administrativo, de la solicitud formulada el 24 de abril de 2008, de reversión de las fincas registrales núms. 87.822 y 87.824, expropiadas dentro de las obras de Urbanización del Polígono 10, de Torre R., en el expediente expropiatorio nº 62.246/81.

**TERCERO.- Pretensiones de la parte recurrente:**

Se dicte Sentencia por la que se estime la demanda y se ordene la reversión de la parte de la finca registral nº 87.822, no ocupada por los 780 m<sup>2</sup> de vial, ni zona verde, es decir, la parte de la registral ocupada por la estación de servicio, sus accesos y anexos, así como la zona calificada de servicios colindante a ésta, debiendo revertir las mismas, con el preceptivo reintegro de las sumas actualizadas percibidas por el concepto de justo precio en la proporción correspondiente.

**CUARTO.- Pretensiones de la administración demandada:**

Se dicte Sentencia por la que se inadmita o desestime íntegramente el recurso, por ser la actuación administrativa conforme y ajustada a Derecho.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Mantiene en definitiva la parte recurrente, que la finca registral expropiada en su momento nº 87.822, no fue destinada en su totalidad a la ejecución de las obras o usos públicos que motivaron su expropiación, las cuales fueron como zona verde, ni a cualesquiera otras de utilidad pública, salvo la parte ocupada por el vial (prolongación de Avda. Compromiso de Caspe, en su unión con la Ronda Hispanidad Z-30), en una superficie que quedó determinada 780 m<sup>2</sup>, obviamente éste, de utilidad pública y salvo lo que seguiría siendo como calificado de zona verde (la porción de terreno ubicada al otro lado de dicho vial), por lo que, es objeto de

reclamación en la presente acción de reversión, aquella parte de esta finca registral que fue destinada a la construcción y explotación de una gasolinera de la mercantil R., y sus accesos y obras anejas, así como una porción de terreno lindante a la estación de servicio y lindante igualmente con la Ronda Hispanidad Z-30, que resultó posteriormente recalificada como zona de servicios, porción toda esta cuyo emplazamiento queda delimitado por el vial (Avda. Compromiso de Caspe) y la calle San Adrián de Sasabe, así como por la Ronda Hispanidad Z-30. Añade que posteriormente a efectuada la expropiación, cuya acta de ocupación y pago es de diciembre de 1983, se efectuó una modificación del Plan General de Ordenación Urbana, aprobado el 16 de mayo de 1986, desprendiéndose de los planos del mismo que el área litigiosa queda excluida de la zona verde ya que no está grafiada de ningún modo, probablemente, dice, a sabiendas de destinarlo a un uso distinto al originario y como acto preparatorio de la posterior instalación de la estación de servicio. Tras lo expuesto, la actora concluye que la calificación y uso como zona verde que motivó la expropiación, quedo desvirtuada en un breve plazo de tiempo con la adjudicación e instalación de la estación de servicio de R., cesión de explotación que pasó a manos de un tercero, no tratándose por ende de un servicio público o de utilidad social, ubicando sin más contemplaciones dicha estación de servicio sobre lo que finalísticamente era zona verde. Por todo ello y por entender acreditado que la finalidad, utilidad pública o interés social de la expropiación quedaba constituida por zonas verdes, zonas éstas que en modo alguno se han materializado ejecutándose por el contrario el vial donde se autorizo la implantación de una estación de servicio de R., y reservando un espacio frente a la misma, sobre el cual con base en el PGOU de 2001, que modifica la calificación urbanística, se ha convertido en una zona de servicios, todo ello y en todo caso sin desafección alguno, mantiene sus pretensiones en los términos más arriba expuestos.

**SEGUNDO.-** Por su parte, la representación y defensa de la Administración demandada, opone en primer lugar a la estimación de la demanda la causa de inadmisión consistente en una falta total de litisconsorcio pasivo necesario, pues la recurrente sólo era titular de un derecho de propiedad -nuda propiedad- respecto a una tercera parte de una cuarta parte indivisa de la finca cuya reversión solicita, lo que constituye la causa de inadmisión prevista en el artículo 69.b) de la LJCA, y ya en oposición al fondo del asunto mantiene que ha transcurrido el plazo máximo de 20 años establecido para ejercitar el derecho de reversión, de conformidad con el artículo 54.3.a) de la LEF, oponiéndose igualmente y por el resto al fondo del asunto en los términos que especifica en el escrito de contestación a la demanda y a cuyo íntegro contenido nos remitimos.

**TERCERO.-** Por cuestiones exclusivamente metodológicas y porque de prosperar resultaría innecesario cualquier otro análisis sobre el resto de las causas de oposición que se esgrimen frente a la demanda, comenzaremos el análisis de la presente resolución por la cuestión referente a que a la fecha de efectuarse la reclamación, ya habría transcurrido el plazo establecido según la normativa de aplicación para ejercitar el Derecho de Reversión.

Así, el artículo 54.3.a) LEF, establece:

Artículo 54

*1. En el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular de la indemnización que se determina en el artículo siguiente.*

*2. No habrá derecho de reversión, sin embargo, en los casos siguientes:*

*a) Cuando simultáneamente a la desafección del fin que justificó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social. En este supuesto la Administración dará publicidad a la sustitución, pudiendo el primitivo dueño o sus causahabientes alegar cuanto estimen oportuno en defensa de su derecho a la reversión, si consideran que no concurren los requisitos exigidos por la ley, así como*

solicitar la actualización del justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previstos.

Cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio.

3. Cuando de acuerdo con lo establecido en los apartados anteriores de este artículo proceda la reversión el plazo para que el dueño primitivo o sus causahabientes puedan solicitarla será el de tres meses, a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio.

En defecto de esta notificación, el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes:

a) Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos.

Al respecto del plazo establecido para el ejercicio del Derecho de reversión, cabe poner de manifiesto la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 1999, conforme a la cual:

"  
.....  
**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El recurso de casación que enjuiciamos se interpone por la representación procesal de abogado del Estado contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 10 de marzo de 1995 por la que se reconoce el derecho de reversión de varias parcelas sobrantes de la expropiación para la construcción de la línea de ferrocarril Camino Real a Zaragoza ejercitado por D. A. y D. V., apoderados de D<sup>a</sup> M. y D. C., D<sup>a</sup> M.S. y D<sup>a</sup> M.L., y D<sup>a</sup> M.Z, como herederos de D. M. y D<sup>a</sup> D., frente a la resolución de la Dirección General de Servicios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 21 de junio de 1990, y la resolución de 28 de febrero de 1991, por la que se denegaba dicho derecho.

**SEGUNDO.-** En el único motivo de casación por el que se formula el recurso, al amparo del art. 95.1.4 de la Ley de la Jurisdicción, por infracción de los arts. 1936, 1961, 1963, 1964, 1969 del Código civil EDL 1889/1, art. 4.3 del Código civil EDL 1889/1 y arts. 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa, en relación con los arts. 67 y concordantes del Reglamento de Expropiación Forzosa, aduce el abogado del Estado, en síntesis, que, siendo, según el art. 1936 del Código civil EDL 1889/1 prescriptibles todas las cosas que están en el comercio de los hombres; y, pues la prescripción extintiva es de orden público, y el art. 55 de la Ley de Expropiación Forzosa no la regula, sino que hace referencia a un **plazo** administrativo de caducidad para el ejercicio del derecho, el plazo aplicable para la prescripción del derecho de **reversión** será el fijado en el art. 1963 o 1964, según se entienda que se trata de una acción real o personal, el cual ha transcurrido en exceso.

**TERCERO.-** El motivo formulado no puede prosperar, por oponerse a una antigua y consolidada jurisprudencia de esta Sala, la cual no se limita, como supone el abogado del Estado, a estimar que el sistema general de la prescripción adquisitiva no es de aplicación al derecho de reversión (sentencia de 7 de febrero de 1989 por él citada), sino que se ha pronunciado desde distintas perspectivas y en reiteradas ocasiones en el sentido de que tampoco es aplicable al instituto de la reversión la prescripción extintiva. Esta Sala, en efecto, tiene declarado lo siguiente:

a) Los plazos para solicitar la reversión no pueden computarse por el art. 1969 del Código Civil EDL 1889/1 como ejercicio de una acción personal nacida desde la ocupación de la cosa por la Administración. Hay que deducirlos en función de su regulación legal y reglamentaria. Cuando la Administración notifica la inexecución de la obra o el expropiado se da por notificado de este particular; arranca la acción nacida para solicitarla conforme a los arts. 54 y 55 de la Ley y 63 y siguientes del Reglamento de Expropiación Forzosa, por tratarse del plazo procesal de un mes desde que se conoce la inexecución o desafectación de la obra. Cuando tales circunstancias no se producen la ley no señala límite temporal para

hacerlo, porque la Administración puede cortarlo emitiendo un acto que reconozca la desafectación o inejecución de la obra, y trasladando a los particulares la carga de ejercitar la acción en el plazo del art. 55 de la Ley (sentencias de 29 de mayo de 1962, 16 de mayo de 1972, 27 de abril de 1964, 20 de febrero de 1978 y 8 de mayo de 1987).

b) Ni la Ley de Expropiación Forzosa ni su Reglamento dicen nada respecto de la existencia de un plazo de prescripción o de caducidad del derecho de reversión, mas la jurisprudencia viene entendiendo que no es correcta la aplicación del plazo de prescripción genérico de las acciones personales. Frente a la tesis de prescripción por el transcurso del plazo de 15 años, que no tiene respaldo en el ordenamiento jurídico vigente, ha de afirmarse que el ejercicio por los expropiados o sus causahabientes del preaviso o advertencia de revisión del art. 64.2 no se halla sujeto a plazo alguno de prescripción o caducidad, pues ni la Ley de Expropiación ni su Reglamento ejecutivo lo establecen, a diferencia del ordenamiento expropiatorio anterior en el cual el art. 43 de la anterior Ley de 1879, modificado en este punto por Ley 24 de julio de 1918, vino a establecer el plazo de 30 años desde la toma de posesión del inmueble por la Administración expropiante como límite temporal, transcurrido el cual cesaba el derecho de reversión. Y no se diga que con el sistema vigente la facultad de revertir queda a la omnimoda libertad de los expropiados o sus causahabientes, con la consiguiente indefinición con respecto a la titularidad y destino del bien sujeto a retrocesión, pues está en manos de la Administración poner fin a tal estado de cosas mediante la notificación directa a aquéllos de la inejecución de la obra, para así emplazarlos a que insten la reversión en el plazo de un mes, después del cual sin ejercitar su derecho éste habrá decaído y no podrá ya ejercitarse (sentencias de 2 de noviembre de 1976, 8 de mayo de 1987, 21 de marzo de 1991, 3 de febrero de 1992, recurso número 1772/1989, 7 de octubre de 1994, recurso número 6877/1993, 5 de julio de 1995, recurso número 6835/1991, 18 de abril de 1997 y 10 de mayo de 1999, recurso número 525/1995).

c) **En la modalidad que se arbitra para el caso de que no concurra notificación directa ni actuación tácita o implícita de la que se produzca para los expropiados una constancia formal, que es el supuesto que contempla el art. 64.2 del Reglamento, y que faculta a los dueños primitivos o a sus causahabientes para denunciar la inejecución transcurrido un plazo de cinco años desde que pudo efectuarse el bien o derecho a la ejecución de la obra o a la implantación del servicio. Sin haberse efectuado y transcurridos otros dos años desde la advertencia o preaviso, podrá, efectivamente, ejercitarse la reversión si la obra sigue sin ejecutarse. El ejercicio por los expropiados o sus causahabientes del preaviso o advertencia a la reversión del art. 64.2 no se halla sujeto a plazo de prescripción o caducidad, pues no se contempla ni en la Ley ni en el Reglamento, habiéndose modificado en este punto el anterior art. 43 de la Ley 1879, modificada por la Ley 24 de julio de 1918, que vino a establecer un plazo de treinta años desde la toma de posesión del inmueble por la Administración expropiante como límite temporal, transcurrido el cual cesaba el derecho de reversión (sentencias de 24 de septiembre de 1997, recurso de apelación número 12894/1991 y 5 de febrero de 1998, recurso de casación número 5737/1993).**

d) **La prescripción treintenaria que estableció la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 en la redacción dada a su art. 43 por la Ley 24 de julio de 1918 no es aplicable a la reversión cuya procedencia se enjuicia, al no ser recogida en la vigente Ley de Expropiación Forzosa. De acuerdo con las disposiciones finales primera y tercera y transitoria de la Ley de 16 de diciembre de 1954, solo se someterán a la legislación que la precedió los expedientes incoados antes de comenzar a regir aquélla, y la reversión no implica una continuación de la expropiación que en su momento se llevó a cabo, sino el de un derecho concedido en determinados supuestos a los dueños de los bienes expropiados, por lo que planteada la readquisición de estos últimos ya en vigor la mencionada Ley, han de ser aplicables sus arts. 54 y 55 y los arts. 63 a 70 del Reglamento del 26 de abril de 1957, pero no, contra lo que entendió la Administración, el art. 43 de la derogada Ley de 1879 (sentencia de 10 de noviembre de 1992, recurso número 1335/1990).**

Las argumentaciones en que se funda esta doctrina, según los razonamientos que han quedado expuestos, dan cumplida respuesta a las alegaciones del abogado

*del Estado, que propugna la tesis reiteradamente rechazada por esta Sala y pretende fundarla en razonamientos expresamente desestimados en las resoluciones que hemos citado... ”.*

La aplicación de la anterior doctrina, nos lleva a la desestimación de la causa de oposición a la demanda fundada en el transcurso de más de 20 años desde la ocupación del bien y del pago del precio, debiendo en su consecuencia procederse al análisis del resto de los motivos de oposición planteados por la Administración.

**CUARTO.-** La misma suerte desestimatoria deberá correr la causa de inadmisión del recurso también planteada por la Administración.

Recordemos que la causa de inadmisión planteada se basaba en una falta total de litisconsorcio pasivo necesario, pues la recurrente sólo era titular de un derecho de propiedad -nuda propiedad- respecto a una tercera parte de una cuarta parte indivisa de la finca cuya reversión solicita, lo que constituye la causa de inadmisión prevista en el artículo 69.b) de la LJCA.

Pues bien, recordemos que conforme al artículo 19 LJCA, la legitimación de toda persona física o jurídica en el orden contencioso-administrativo se define de la siguiente forma:

*"Artículo 19*

*1. Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:*

*a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo.... ”*

Al respecto, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, de fecha 11 de enero de 2002, mantiene:

*“...Tal y como se expone en la recurrida, es reiterada la doctrina jurisprudencial relativa a que cualquiera de los comuneros puede comparecer en juicio en asuntos que afecten a los derechos de la Comunidad, para ejercitarlos o para defenderlos, siempre y cuando actúe en beneficio de ésta, con la consecuencia de que la Sentencia dictada a su favor aprovecha a los demás, sin que les perjudique ...y ello como excepción a la regla general de la mayoría del art. 398 Cc, pero no puede hacer en beneficio o interés exclusivo o propio, siendo preciso que 1º El fundamento en el derecho material ejercitado, suponga el ejercicio de la acción en provecho común 2º Se pretenda un resultado provechoso para la comunidad 3º Ausencia de interés exclusivo.... de forma que si actúa en interés suyo y no de la Comunidad, carece de legitimación activa aparte de los posibles efectos de la cosa juzgada sobre los demás comuneros. ...”*

Por su parte, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla, de 24 de diciembre de 1999, establece:

*"El problema de la legitimación del condueño que actúa en juicio sin la concurrencia de los demás partícipes en la cosa común, ha sido estudiado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 1965, declarando que "el contenido del condominio se traduce en determinados derechos de los comuneros en relación a la cosa común" presididos por la idea esencial de que las facultades atribuidas a cada partícipe están necesariamente subordinadas al derecho de todos los demás, por lo que el ejercicio de acciones sobre la totalidad de la cosa, sobrepasa en realidad el derecho del copropietario, ya que las relaciones jurídicas entre los condueños no son solidarias ni indivisibles, y por ello, así como para la alteración de la cosa común, se precisa el acuerdo unánime de todos y para su administración y disfrute rige lo decidido por la mayoría de los partícipes (artículos 397 y 398 del Código Civil), para el caso de reclamar los derechos que afecten a la esencia del condominio o para defenderlos de quienes los disputen, deben jurídicamente regir las mismas normas ya que el condueño no tiene "Ipsa iure" la representación de los demás para actuar en juicio, pero, dada la naturaleza y caracteres de la comunidad de bienes, la jurisprudencia admitió desde siempre que cualquiera de los partícipes pueden comparecer en juicio en asuntos que afecten a los derechos de la comunidad, tanto para ejercitarlos como para defenderlos, por lo que un condueño puede entablar la acción reivindicatoria en beneficio de todos, actuando siempre en provecho de la comunidad y no exclusivamente para sí, y para compaginar la doctrina de la cosa juzgada con la no intervención de los condóminos, se limita la eficacia de la sentencia dictada*

*respecto a los que no fueron parte en el pleito, al caso de que dicha Sentencia les sea favorable, sin que les perjudique la contraria, pues, como declara la Sentencia de 17 de junio de 1927, para que el Fallo obtenido por un condómino afecte a los demás, se precisa que haya resultado en interés de todos ellos". Añadiendo la Sentencia transcrita que «esta doctrina legal, tan conocida que hace ociosa su cita detallada, es excepcional, porque faculta a un sólo condueño para actuar, sin acuerdo o autorización de los demás, en beneficio de la comunidad, y como tal ha de ser aplicada en sentido restrictivo, hasta el punto de que si alguno de los copartícipes se opone a tal actuación, bien desautorizando al accionante de un modo explícito o afirmando lo contrario de lo sostenido por aquél, no puede considerársele legitimado para actuar, porque, tal oposición revela que hay sobre la materia discutida criterios dispares, y hasta que estas diferencias no desaparezcan no puede conocerse con certeza cuál sea el criterio más beneficioso para la comunidad, única norma que permite actuar o defenderse sin tener la representación de los demás condueños».*

Entendemos que la doctrina establecida en las Sentencias transcritas parcialmente más arriba, resultan perfectamente trasladables al supuesto que nos ocupa, sin que quepa negar a la recurrente la legitimación para actuar ante esta sede, dadas las pretensiones que mantiene ante la misma.

Debe en su consecuencia desestimarse la causa de inadmisión del recurso planteada por la Administración demandada.

**QUINTO.-** Seguidamente, la Administración mantiene que la finca fue objeto de alteración por el Planeamiento de 1986, (la expropiación se efectúa conforme al Plan General de 1968), estando situada la totalidad de la finca en "Sistemas Generales" y que el Planeamiento fue debidamente publicado, sin que se ejercitara petición de reversión alguna. Tras ello, argumenta que en base a la calificación de los terrenos como Sistemas Generales -también, uso dotacional público- y calificado de dominio público, se promovió Plan Especial de Implantación de Puntos de Venta de Carburantes en Sistema de Viario Público, Plan que también fue objeto de información Pública. En contra de lo alegado por la actora -añade- se produjo una variación del Planeamiento afectando la finca expropiada a un nuevo fin dotacional público, lo que excluye la reversión conforme a lo dispuesto en el artículo 52.2.a) de la Ley de Expropiación Forzosa, así como en el art. 40.2.a) de la Ley 6/98, de Régimen del Suelo y Valoraciones. Concluye manifestando que en un bien de dominio público puede otorgarse una concesión, significando que así lo estableció el Plan Especial de Implantación Puntos de Venta de Carburantes, señalando:

*"...los 15 emplazamientos recogidos en este Plan son de dominio público, por lo que las estaciones de servicio se explotarán en régimen de concesión administrativa...."*

Régimen éste, el de la concesión administrativa, en el que la Administración sigue conservando la titularidad de los terrenos y demás facultades inherentes.

**SEXTO.-** Pues bien, el artículo 54.2.a) LEF, invocado por la Administración, que entendemos que por error de transcripción en su demanda (así lo aclara posteriormente en su escrito de conclusiones) hace referencia al artículo 52 del mencionado texto legal, establece:

*"Artículo 54*

*1. En el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular de la indemnización que se determina en el artículo siguiente.*

*2. No habrá derecho de reversión, sin embargo, en los casos siguientes:*

*a) Cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social. En este supuesto la Administración dará publicidad a la sustitución, pudiendo el primitivo dueño o sus causahabientes alegar cuanto estimen oportuno en defensa de su derecho a la*

**reversión, si consideran que no concurren los requisitos exigidos por la ley, así como solicitar la actualización del justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previstos....”.**

Por su parte, el artículo 40.2.a) de la Ley del Suelo y Valoraciones (derogada en mayo de 2007 por la Ley del suelo y en junio de 2008, ésta a su vez, por el Texto Refundido en dicha materia, mantiene:

*“Artículo 40. Supuestos de reversión*

*1. Los terrenos de cualquier clase que se expropien por razones urbanísticas deberán ser destinados al fin específico que se estableciese en el Plan correspondiente.*

*2. Si en virtud de modificación o revisión del planeamiento se alterara el uso que motivó la expropiación procederá la reversión salvo que concurriera alguna de las siguientes circunstancias:*

*a) Que el nuevo uso asignado estuviera adecuadamente justificado y fuera igualmente dotacional público....”.*

Por su parte, la Ley 8/2007, vigente en el momento en que se efectúa la solicitud de reversión y de aplicación por tanto a dicha solicitud de conformidad con lo establecido por Jurisprudencia reiterada (por todas, Sentencia del TSJ de Madrid de 7 de julio de 2008, conforme a la cual: *“... procede ahora fijar la **normativa** aplicable a la reversión, debiendo recordarse ahora que siendo considerada jurisprudencialmente como un derecho nuevo y autónomo que nace con posterioridad a la consumación de la expropiación, una vez que se dan los presupuestos previstos en la Ley (SSTT 10 de mayo 1999, 19 septiembre 1998), se rige por la **normativa** vigente en el momento de su ejercicio (DT 2ª Ley de Ordenación de la Edificación), establece en su artículo 29:*

*“Artículo 29. Supuestos de reversión y de retasación*

*1. Si se alterara el uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística; procede la reversión salvo que concurra alguna de las siguientes circunstancias:*

*a) Que el uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años, o bien que el nuevo uso asignado al suelo sea igualmente dotacional público....”.*

Por su parte, lo que el expediente administrativo refleja a través de la escasa documentación remitida, es:

1-en primer lugar, y en la ampliación del expediente y concretamente en el oficio o ruego dirigido por la Sección de Propiedades (Inventario) del Ayuntamiento de Zaragoza, al Gerente del Consorcio- para la Gestión de la C.T.U., al objeto de que se dieran las oportunas órdenes para realizar el cambio de sujeto pasivo a efectos de CTU, en relación a la porción de terreno afectada, que el destino de la expropiación era el de zonas verdes, atendido el Plan General de Ordenación de 1983 y Proyecto de Urbanización del Polígono 10 (Torre R.), así como que en el informe urbanístico previo a dicho oficio consta que el terreno objeto de autos se trataba de un bien de dominio público, destinado al uso público.

2-en segundo lugar, y de conformidad con lo que se establece en el Acta de ocupación y pago, efectuada el 7 de diciembre de 1983, que la ocupación del terreno se efectúa en ejecución de acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza de 25 de octubre de 1983, de abonar la hoja de aprecio municipal, todo ello de conformidad con lo establecido en la LEF, así como que el Ayuntamiento adquiriría por expropiación las fincas -concretamente la que nos ocupa- por estar afectadas por el Plan General de Ordenación y Proyecto de Urbanización del Polígono 10 (Torre R.), con destino “zonas verdes”.

Por su parte, la Administración junto con su contestación a la demanda, aportó a los autos informe del área de urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, concretamente del arquitecto firmante (documento 1), con fecha de informe: 15 de junio de 2009, en el que se dice:

*“...se informa sobre la situación en el Plan General anterior (de 1986) y en el Plan General vigente (Texto Refundido 2007), de la finca denominada I-1506-a, en la ficha I-1506-1, en el plano que se adjuntan, procedentes de la Sección de Propiedades Municipales.*

*En el Plan General de 1986, la totalidad de la finca estaba situada en*

sistemas generales. La mayor parte en el sistema general de comunicaciones y la parte rayada en el plano y con la letra P, en el sistema general de espacios libres.

En el Plan General vigente parte de la finca ha quedado situada en el área F-9-1 de suelo urbano no consolidado. El resto está en el sistema general de comunicaciones y en el sistema general de espacios libres o zonas verdes.

Se adjuntan fotocopias de los planos del Plan General de 1986 y del vigente señalando el emplazamiento de la finca”.

Por su parte, y en el período probatorio y a instancia de la recurrente, se acordó Prueba Más Documental, remitiéndose informe por el Ayuntamiento de Zaragoza, área de urbanismo, en el que y en lo que aquí interesa, se mantiene:

“...La gasolinera de la mercantil R., situada junto con sus anexos entre la prolongación de la calle Compromiso de Caspe, en su confluencia con la calle San Adrián de Sásabe, y la prolongación de la calle Rodrigo Rebolledo, según el PGOU vigente, (Texto Refundido de 6 de junio de 2008) se encuentra en suelo clasificado como urbano no consolidado estando incluida en el área de intervención F-9-1. Sus calificaciones de zona F, grado 10, de usos productivos, a desarrollar mediante un Plan Especial cuya tramitación no se ha iniciado, ni se tiene constancia de que se haya redactado dicho instrumento de planeamiento, cuya aprobación es necesaria para proseguir con los instrumentos de gestión y ejecución que habrán de desarrollarse con posterioridad o, al menos, simultáneamente. En la ordenación de carácter indicativo que aparece grafiada en el plano de Calificación y Regulación del suelo del PGOU, figuran los terrenos donde se ubica la gasolinera como parte de las dotaciones de equipamientos y servicios, por lo cual, si se mantuviera esto en la ordenación del Plan Especial, seguirían siendo de dominio municipal. En todo caso será en dichos instrumentos donde se de fina con mayor precisión los derechos y obligaciones de los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito, así como las parcelas resultantes, su destino y aprovechamiento.

Con anterioridad, estos terrenos, en el Plan Parcial de los polígonos 9 y 10, vigente en 1983, estaban calificados como zona verde y afectados también por el viario correspondiente al Tercer Cinturón, cuyo trazado era paralelo a la calle San Adrián de Sásabe.

En el Plan General Municipal de Ordenación de 1986, cambia el trazado del Tercer Cinturón que se aleja del barrio de Las Fuentes en su tramo nordeste, a partir de la prolongación de Compromiso de Caspe y los terrenos comprendidos entre dicha prolongación, la de la calle Rodrigo Rebolledo, San Adrián de Sásabe y el Tercer Cinturón.

Posteriormente, el 31 de octubre de 1990, en vigencia del PG de 1986, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.2.8.d) de sus Normas Urbanísticas, el Ayuntamiento aprobó definitivamente el Plan Especial de Implantación de Puntos de Venta de Carburante en sistema de viario público. El acuerdo de aprobación fue objeto de recurso contencioso-administrativo y fue anulado por Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 1999. Como resultado de la Sentencia se retrotrajeron actuaciones por entender que no correspondía la aprobación definitiva al Ayuntamiento Pleno, sino al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, quien finalmente lo aprobó definitivamente el 14 de abril de 2000. Entre los puntos de venta que se aprobaron figura expresamente con el nº 9, el correspondiente al Tercer Cinturón-Compromiso de Caspe. Estos puntos de venta se ubicaron, en sistemas de viario público. Este Plan Especial, no cambió la clasificación y calificación que tenían los terrenos de viarios públicos en el PGOU de 1986.

Por otra parte, para llevar a cabo la adaptación del planeamiento al Proyecto de construcción de la Ronda Hispanidad entre Isabel la Católica y la A-2 (tramos sur y este del tercer cinturón), aprobado por el Ministerio de Fomento en 1997, se tramitó la Modificación del Plan General correspondiente que obtuvo la aprobación definitiva de la Diputación General de Aragón el 19 de mayo de 1998. En lo que se refiere al tramo que nos ocupa, el trazado del nudo situado en las prolongaciones de las calles Compromiso de Caspe y Rodrigo Rebolledo, volvía a desplazarse del barrio de Las Fuentes algo más de lo que lo había hecho en el PGMO de 1986, con general viario, y en concordancia con ello, también la superficie de los sistemas generales de Espacios Libres Públicos, correspondiente a la franja de los mismos situada entre la calle San Adrián de Sásabe y el Tercer

Cinturón, al norte y al sur del nudo. Este y el trazado del Cinturón en el ámbito, se ejecutaron de acuerdo con el Proyecto aprobado. Se adjunta plano de superposición entre lo previsto en el PGMO de 1986 y la Modificación aprobada.

Finalmente es en el PGOU de 2001, donde los terrenos en los que se ubica la gasolinera de R. y sus anejos se clasifican como suelo urbano no consolidado, zona F, grado 10, que se ha mantenido en los dos Textos Refundidos posteriores y que cómo se ha dicho, es la situación actualmente vigente. Aunque hay que señalar que lo previsto en el último documento del PGOU respecto a esta zona F, no se ha ejecutado y, en consecuencia, la situación de hecho es que los terrenos siguen siendo en su totalidad de titularidad pública, sin perjuicio de que en una parte de ellos se haya hecho una concesión administrativa, la cual era posible de acuerdo con lo previsto en el PGOU de 1986, con la Modificación del mismo correspondiente al Proyecto de la Ronda Hispanidad y con el Plan Especial de Puntos de Venta de Carburantes en sistema viario público. Este uso y su concesión administrativa también sería posible en el caso de que el procedimiento de desarrollo preceptivo que como se ha dicho no se tiene constancia de que se haya redactado ni de su presentación a trámite, destine los terrenos a servicios públicos de titularidad municipal, como de manera orientativa figura en el PGOU vigente.

Pero además, hay que hacer constar que gran parte de la finca 1506 de Inventario General de Bienes, han sido ocupados por los viarios del Tercer Cinturón y su conexión con el barrio de Las Fuentes, cumpliendo los fines de expropiación, y mantiene su condición de viarios en el planeamiento vigente, y otra parte importante, sigue estando destinada al sistema general de zonas verdes públicas. En concreto, la totalidad de la finca de Inventario 1.506-b, que son 1416 m<sup>2</sup> y una parte de la 1.506-a, de alrededor de 1600 m<sup>2</sup> de superficie, siguen siendo espacios libres, zonas verdes públicas, en el planeamiento vigente, con lo cual se destinarán al fin para el que se expropiaron. Se adjunta copia del plano de Calificación y de Regulación del Suelo del TR de 2008.

Se adjunta también el plano del Plan Especial de Puntos de Venta de Carburantes, donde se especifica el emplazamiento del punto n° 9. Su ejecución se programaba en dos fases. La 1ª fase tenía una superficie de 748 m<sup>2</sup>, mientras la 2ª, tenía 550 m<sup>2</sup>, es decir, en total 1298 m<sup>2</sup>. En esta Dirección no se tienen datos de la delimitación exacta del terreno que se haya ocupado, pero sin lugar a dudas es muy inferior a la superficie total de la finca de inventario 1506, que según los datos del I.G.B, sumando las dos partes a) y b) es de 8.245,87 m<sup>2</sup>.

5º-En 1983, la calificación de los terrenos de la finca n° 1.506 del Inventario General de Bienes de la Corporación, como se observa en el plazo de Zonificación del Plan parcial de los Polígonos 9 y 10, era de zona verde y viarios y el motivo de su expropiación, en consecuencia fue el de ejecutar la urbanización al estar afectadas por el PGOU de 1986 (el ámbito del Plan Parcial sólo llegaba hasta el eje del Cinturón) y el Proyecto de Urbanización de los Polígonos 9 y 10. En gran parte se ha ejecutado lo previsto en cuanto a viarios, no sólo la prolongación de Compromiso de Caspe, sino también el ensanchamiento de la calle San Adrián de Sásabe y la parte del nudo de acceso desde el Cinturón ejecutado, que afectó a parte de la finca por el este, y además quedan por ejecutar alrededor de 3000 m<sup>2</sup>, de la finca de inventario 1.506, al sur de la prolongación de la calle Compromiso de Caspe entre la calle San Adrián de Sásabe y el Tercer Cinturón que, como se ha dicho, siguen teniendo la calificación de sistema general de espacios libres, zonas verdes públicas, en el planeamiento vigente...”.

**SEPTIMO.-** Recordemos que la Ley 8/2007, establece en su artículo 29:

“Artículo 29. Supuestos de reversión y de retasación

1.Si se alterara el uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística, procede la reversión salvo que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que el uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años, o bien que el nuevo uso asignado al suelo sea igualmente dotacional público...”

Pues bien, de lo hasta aquí expuesto entendemos acreditado:

1-que la expropiación del terreno que nos ocupa fue llevada a cabo en el año

1983, y en tal momento los terrenos estaban calificados como zona verde y afectos por el viario correspondiente al tercer cinturón. Igualmente se acreditaba que el motivo de la expropiación y el destino de los bienes expropiados y objeto de la litis, era la creación de “zona verde”.

2-es el PGOU, de 1986, el que altera la calificación de los terrenos y los califica como de “sistema general de comunicaciones”, cambiando dicho Plan el trazado del Tercer Cinturón, y es por acuerdo de 31 de octubre de 1990, en vigencia del PG, de 1986, y de acuerdo con lo previsto en sus NNUU (concretamente la 2.2.8.d), el que aprueba definitivamente el Plan Especial de Implantación de Puntos de Venta de Carburantes en sistema de viario público (acuerdo éste que tras diversos avatares judiciales, se aprobó definitivamente por el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón en fecha 14 de abril de 2000), incluyendo entre sus puntos de venta el que nos ocupa, el cual fue instalado en sistemas de viario público.

Pues bien, de conformidad con lo hasta aquí expuesto entendemos que nos encontramos ante un supuesto de expropiación urbanística, en el que el uso o destino que motivó la expropiación, fue alterado por el oportuno instrumento de ordenación territorial (PGOU de 1986, desarrollado por el Plan Especial de Implantación de Venta de Carburantes en sistema de viario público), constituyendo el nuevo uso asignado a dicho suelo (instalación de la oportuna gasolinera, anejos y zona de servicios), otro uso dotacional público en el que la Venta de Carburantes por tercero, se realiza en régimen de concesión administrativa.

Entendemos por tanto que de conformidad con lo establecido en el artículo 29, más arriba expuesto, en este caso queda excluido el derecho de reversión, a lo que debe añadirse que han de desestimarse las quejas de la recurrente en relación a un supuesto de inexistencia de desafectación, cuando como establece la Sentencia del TS, de 31 de marzo de 2009:

*“... lo que venimos diciendo desde la citada sentencia de 7 de julio de 2008, recaída en el recurso de casación 2039/05, es necesario realizar las siguientes consideraciones previas sobre el derecho de reversión, su naturaleza y presupuestos para su procedencia. Es doctrina reiterada de esta Sala, -recogida entre otras muchas, en sentencia de 6 de febrero de 2007 que el derecho de reversión, regulado en los arts. 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, así como los artículos 63 y siguientes de su Reglamento de 26 de abril de 1957 como señala la sentencia de 4 de noviembre de 2005 se considera como un efecto especial producido por el juego de la causa de la expropiación pudiendo ser caracterizado como la consecuencia de una “invalidéz sobrevenida” a la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa que la motiva, bien por no establecerse el servicio o ejecutarse la obra que motivó la expropiación, así como, también, si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados o desapareciese la afectación, pudiendo en tales casos, el primitivo dueño o sus causahabientes, recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, abonando a la Administración su justo precio, según se señala en el art. 54 de la Ley Expropiatoria siendo la desaparición del elemento esencial de la causa, la razón determinante que hace que surja el derecho de reversión.*

*El supuesto de la desafectación a que se refiere el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 en su originaria redacción, presupone, como señala la sentencia de 6 de abril de 2005 por referencia a la de 25 de enero de 2005 la realización de la obra para la que en su día se efectuó la expropiación, y su posterior abandono, bien por desuso, o, bien por un **cambio** de uso en cuyo caso la afectación desaparece, resultando de aplicación lo dispuesto en el artículo 55 Ley de Expropiación Forzosa en su redacción originaria que reconoce, para el supuesto de desafectación de los bienes expropiados, el derecho de reversión a favor de los titulares de los bienes en ese momento.”*

*Del mismo modo en reiteradísimos pronunciamientos nos hemos referido a que la **desafectación de los bienes en su día expropiados, que puede permitir la reversión, puede ser expresa o tácita (por todas Sentencias de 14 de abril de 2005 Rec 5042/2001- y 16 de abril de 2007 Rec. 206/2004)**. En efecto, del estudio concordado de los artículos 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y 63 y ss. de su Reglamento se deduce que la reversión de los bienes o derechos expropiados procede en tres supuestos: a) cuando no se ejecute la obra o no se establece el*

*servicio que motivó la expropiación; b) cuando, realizada la obra o establecido el servicio, quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados, y c) cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos de las obras o servicios que motivaron la expropiación, pudiendo ser la desafectación expresa, mediante acuerdo de la Administración, o tácita, deduciéndose de otros acuerdos o actos que claramente impliquen dicha expresión de voluntad, y en tal sentido debe tenerse en cuenta que como hemos dicho en múltiples sentencias (entre otras la de 14 de marzo de 2007 Rec. 10114/2003) la desafectación tácita debe deducirse de hechos que por su evidencia la revelen, “correspondiendo su prueba al solicitante de la reversión por constituir esta forma de desafectación tácita una excepción a la regla general”.*

Entendemos que en este caso el cambio de calificación efectuado en el PGOU y su desarrollo oportuno, constituyen un claro supuesto de desafectación, al menos tácita, pero en cualquier caso entendemos que la prueba de tal concurrencia o no, o las quejas que el recurrente sigue manteniendo en conclusiones sobre tal aspecto, resultan irrelevantes en orden a la decisión a dictar, ya que, precisamente mantener que no existe una desafectación, lo que supone es mantener que no ha nacido o no existe un derecho a la reversión (sin perjuicio de que favorezca otros motivos de impugnación como mantener que existe una vía de hecho, circunstancia que aquí pese a apuntarse en conclusiones, no constituye en modo alguno el objeto de la impugnación), y tal circunstancia ni siquiera ha sido opuesta en tal sentido por la Administración demandada, única posible favorecida del mantenimiento de tal postura.

Por último, en nada afecta a lo que aquí se decide supuestos cambios de uso de futuro en atención a una nueva modificación del Plan (Plan en este caso de 2001), que aun no han sido desarrollados o llevados a cabo y por tanto no pueden ser valorados, razones todas estas por las que entendemos debe procederse a la íntegra desestimación de la demanda y a la confirmación de la actuación administrativa recurrida por ser la misma conforme y ajustada a Derecho.

**OCTAVO.-** No procede efectuar una especial imposición de las costas causadas, por no apreciarse méritos a tal efecto de conformidad con lo establecido en el artículo 139 LJCA.

## **FALLO**

DESESTIMAR el Recurso P. Ordinario nº 467/2008-BC, interpuesto por D<sup>a</sup> R., con la representación y defensa antes expresada, contra la actuación administrativa objeto del presente procedimiento, y en consecuencia:

**PRIMERO.-** Declarar conforme y ajustada a Derecho la actuación administrativa recurrida.

**SEGUNDO.-** No efectuar una especial imposición de las costas causadas en el presente procedimiento.

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.