

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 2 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 562/2006-AT**  
**Sentencia nº 213 (25-06-2007)**

---

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

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

Impugnación indirecta P.G.

Delimitación áreas de reserva para ampliación del PMS.

Justificación de fines concretos. No motivación.

No causa expropriandi. Anulación.

Plantear cuestión de ilegalidad art. 7.3.6.b) PGOU.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. Javier Albar García

En Zaragoza, a veinticinco de junio de dos mil siete.

El Sr. D. Javier Albar García, Magistrado-Juez de Contencioso Administrativo nº 2 de Zaragoza y su Partido, habiendo visto los presentes autos de procedimiento ordinario 562 /2006 —sección AT— seguidos ante este Juzgado, entre partes, de una como recurrente D. S.E.F., representado por la Procuradora D<sup>a</sup> B.M.A.A. y defendido por el Letrado D. F.J.Z.M., y de otra EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora D<sup>a</sup> N.C.A. y defendido por el Letrado D. C.N.C., sobre Acuerdo P. relación de propietarios afectados por expropiación A-565, y,

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— Que mediante escrito de fecha de entrada en el Registro del Juzgado Decano 19-10-06, se interpuso por la Procuradora D<sup>a</sup> B.M.A.A., en nombre y representación de D. S.E.F. recurso contencioso-administrativo contra la siguiente actuación:

Desestimación presunta del recurso de Reposición interpuesto por D. S.E.F., en fecha 28-7-05, contra el Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de fecha 10-6-05, en virtud del cual se aprobó definitivamente la relación de propietarios, bienes y derechos afectados por expropiación para la adquisición de Área 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).

Acordándose incoar procedimiento ordinario, el cual debería sustanciarse conforme a lo dispuesto en el art. 45 y ss. de la LJCA, y reclamándose el oportuno expediente administrativo.

**SEGUNDO.**— Que tras recibirse el expediente reclamado, se dio traslado del mismo a la recurrente para que en el plazo de veinte días formalizase la oportuna demanda. Por la parte recurrente se presentó escrito solicitando la ampliación del recurso dando traslado a la parte contraria, sin que formulase alegación alguna. Por auto del fecha 20-11-06, se acordó la ampliación del recurso al siguiente acto:

Acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 27 de octubre de 2006 de desestimación expresa del Recurso de Reposición, formulado por D. S.E.F., frente al Acuerdo adoptado por el Excmo. Ayuntamiento Pleno en sesión celebrada el día 10-6-05.

Recibido el expediente administrativo correspondiente a la ampliación, se dio traslado a la parte recurrente, para que en el plazo de veinte días formalizase la oportuna demanda, habiéndolo hecho mediante el escrito que consta unido, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos.

Una vez formalizada la demanda, se dio traslado a la Administración demandada, con entrega del expediente administrativo, para que contestara a la misma en el plazo de veinte días, habiéndolo hecho conforme consta en autos.

**TERCERO.**— Que mediante auto de fecha 12-2-07 se acordó fijar la cuantía del recurso en indeterminada.

Recibido el procedimiento a prueba, por la parte actora se propuso determinada prueba documental, por aportación de copias de sentencias, que se admitieron y se declararon pertinentes.

Finalizado el período de prueba, se acordó el trámite de conclusiones, constando unidos los respectivos escritos presentados por las partes.

**CUARTO.**— Que en, la tramitación del procedimiento se han observado las prescripciones legales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**— Se recurre el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 27-10-2006 que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la de 10-6-2005 que había aprobado definitivamente la relación de propietarios, 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 56-5 (Miralbueno), todo ello en relación con la finca del recurrente, con referencia catastral Pol. 126, Parcela 75, de 9.228,92 m<sup>2</sup>.

Se alega falta de justificación y motivación de las expropiaciones y de su concreta ubicación y superficie, tanto en el acto aprobatorio de la expropiación como en el PGOU, inexistencia de necesidad de la ocupación y de las reservas, y justiprecio muy oneroso, pidiéndose la anulación del acto y la impugnación indirecta del PGOU así como, subsidiariamente, que se excluya la finca del recurrente.

Empezando por esto último, la exclusión o «liberación» de la finca del recurrente, con base en el art. 133 de la LUA, se podría discutir si es o no una facultad discrecional de la Administración, pero ello no será necesario. En primer lugar, porque el propio procedimiento del 133.2, que exige audiencia pública, y por tanto la posibilidad de alegar sobre la «liberación» por los demás implicados, invocada por el propio recurrente para calificar de nula la exclusión del Colegio San Antonio, impediría entrar en esta cuestión por el Juzgado con base en una petición que se formula en la demanda y que ni siquiera se formuló en el recurso de reposición, folio 61 del expediente, lo cual también afectaría al principio de la Jurisdicción revisora y a la prohibición de la desviación procesal. En segundo lugar, porque no se da ninguna razón que, pudiese fundamentar tal pretensión en este supuesto concreto.

**SEGUNDO.**— Como bien saben las partes, este Juzgado se ha pronunciado ya sobre esta cuestión en el PO 444/2005, sentencia de 12-6-2006, referida a otra reserva, C-2,,en Casetas, pero en un supuesto exactamente igual, al presente. Así mismo, el Juzgado nº 4 se ha pronunciado en las sentencias de 13-11-2006 del Juzgado nº 4 dictadas en PO 226, PO 227, PO 228, PO 229, PO 230, PO 231, todos ellos de 2006, así como la de 31-10-2006 dictada en PO 207/2006.

Ahora bien, y aquí reside la novedad, ya se ha dictado sentencia del TSJA en el PO 444/2005, el primero de los recursos de apelación interpuestos, revocando la sentencia de 12-6-2006 de este Juzgado.

En dicha sentencia se decía «CUARTO— Tenemos que entrar finalmente en la última alegación, sin, duda la más importante, según la cual habría sido preciso decir qué se perseguía con el expediente de expropiación, así como la ordenación que se pretendía hacer, cuya ausencia determina la falta de motivación, entendiéndolo, además, que no se precisaba más terreno al haber suficiente oferta, más de 30.000 viviendas de protección oficial en Zaragoza.

Al respecto, se invoca una sentencia del TSJ de Andalucía, Sevilla, de 6-7-1994, en relación con la Ley 8/1990 de 25 de julio, así como una STS de 21-5-2003.

Es interesante, esta última en cuanto hace referencia a otras anteriores, también del TSJA, Sevilla. En concreto, éste dictó, en relación con la misma cuestión, y entre otras, las sentencias de 24-10-97 y 27-11-97, confirmadas, respectivamente, por sendas sentencias del TS de 22-3-2002 por razones formales. Así mismo, las de 21-11-1997 y de 26-11-1997 fueron revocadas, confirmando por tanto la resolución municipal, por sentencias, respectivamente, de 11-11-2002 y 28-11-2002. Las resoluciones del TSJ de Andalucía decían lo siguiente «El art. 99.2 de la Ley 8/90, reproducido en el actual 278.2 del Texto refundido vigente, establecía que «En defectos de dicha determinaciones —como sucede en el presente caso— 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, finalidad que se concreta en la

constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo, a los que a su vez se le reserva un destino predeterminado legalmente, como se establece en el art. 98.3, nuevo 280. 1, que es el de destinarlo 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 y que condiciona de forma esencial la actuación urbanística al dotarle de un contenido y alcance propio definido legalmente y que exige el sometimiento de la actuación a la norma de forma que no es posible realizar delimitación de reserva de terreno sino es en función de la específica finalidad prevista; cierto que si bien el destino de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública define de una manera acabada el mismo, en cambio el concepto otros usos de interés social admite una interpretación más flexible en donde cabe una pluralidad que no una indefinición de los mismos, porque sea uno u otro, sí debe acompañar el dato básico de interés social. En ambos casos, la exigencia de viabilidad sustancial, es 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 sírvanos de ejemplo la presente actuación que incide sobre una superficie de 1.397.030 m<sup>2</sup> de suelo no urbanizable, aledaño a la ciudad que se han de expropiar como tales para un fin eminentemente urbano, con abuso de los instrumentos legalmente dispuesto para la constitución del Patrimonio Municipal del Suelo en perjuicio de sus propietarios.

Determinación específica del destino necesaria también porque no cabe olvidar la adquisición de dicho suelo va a llevarse a la práctica, a hacerse efectivo, que mediante la expropiación del mismo, dispone el art. 100 de la Ley 8/90, reiterado en el 278.4 del actual texto legal, 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», debiéndose destinar, como hemos recalcado, los suelos a construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros de interés social. El art. 9 de la LEF éste establece que «para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado», lo que constituye el elemento justificativo jurídicamente habilitante de la expropiación, y que determina necesariamente que toda expropiación venga preordenada a un fin y vinculada a un destino, aún cuando puedan ser varios los destinos siempre que cualquiera de ellos cumpla el fin expropiatorio, la determinación legal de que la delimitación de un terreno a los fines contemplados lleva implícito la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, legitimando, en definitiva, la expropiación, no puede entenderse como la subversión de todo el sistema expropiatorio, ni una patente para ignorar la garantía constitucional de la propiedad, por lo que no basta una finalidad en abstracto, sino que ha de exigirse la necesaria especificación de la causa expropiandi, única manera de garantizar a los administrados la plenitud de sus derechos y alcanzar una tutela judicial efectiva mediante el control jurisdiccional de dicha potestad. Lo que conlleva que en la tramitación de la delimi-

tación debe constar de manera seria y concreta la finalidad a la que se van a destinar los terrenos, vinculándolos a la construcción de viviendas de protección oficial u otras finalidades de interés social, evitando el peligro enunciado en el Preámbulo de la Ley 8/90 de que «no sería justo ni coherente con el contenido del art. 47 de la Constitución que las entidades locales utilizarasen los terrenos de su propiedad con miras puramente lucrativas, contribuyendo a aumentar las tensiones especulativas en vez de atenuarlas» lo que se conecta directamente con la exigencia. De que se exprese en la tramitación —en estrecha relación con la finalidad propia y exclusiva de la delimitación de superficies para los fines que tratamos, diferente de todo punto al proceso de ejecución de planeamiento, insistimos— una descripción detallada, concreta e individualizada de todos los aspectos relevantes, tanto materiales, como jurídicos, de los bienes y derechos que se consideren de necesaria ocupación«. Las dos sentencias del TS que revocaron, muy sencillas, decían, en concreto la de 28-11-2002 en relación a la del TSJA de 21-11-1997, «Esta interpretación del artículo 280-1 del TRLS de 1992 EDL 1992/15748 es equivocada.

Lo que tiene que expresar el acto es la finalidad inmediata (a saber, incorporación de los terrenos reservados al 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 más tarde tales bienes no se destinan a esa finalidad, eso constituirá un problema distinto, a discutirse en otro pleito.»

Sin embargo, en resolución de recurso contra la del TSJA, Sevilla, de 25-9-1998, relativa a la misma unidad de actuación, el TS ( la sentencia citada de 21-5-2003) cambia el criterio, diciendo lo siguiente «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. Así lo hicimos en sentencias de 27 de junio de 2002 EDJ 2002/47377(casación número 4904/97), de 11 de noviembre de 2002 EDJ 2002/54164 (casación 3799/98, de 14 de noviembre de 2002 EDJ 2002/54209 (casación 6296/98) y de 28 de noviembre de 2002 EDJ 2002/54199 (casación 4001/98).

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 EDL 1990/14199 (actual artículo 280-1 del TRLS de 1992 EDL 1992/15748) 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 de limitación de reserva no contempla esos destinos prefijados legalmente, (ni siguiera como 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 asentamiento 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 más 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 por qué 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 autoconstruidos 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 precisadas, 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 EDL 1992/15748 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 expropiandi», 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 EDL 1992/15748q, 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 de TRLS de 1992 EDL 1992/15748 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 de PMS.»

De lo anterior cabe concluir que, a diferencia de lo que defiende el Ayuntamiento, sí 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 terreno urbanizables, la SNU-NO-101.

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 correspondiente 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 de-

clarado 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, ésto 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 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 21-5-2093 «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, 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, es 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 dispuesto para la constitución del Patrimonio Municipal del Suelo en perjuicio de sus propietarios».

A todo ello se suma el hecho de que puede ser el patrimonio municipal del suelo objeto de enajenación, bien por venta cuando se destinen a viviendas de protección oficial, bien mediante permuta por terrenos u obras, según la ley 24/2003 de 26-12 de Aragón, en otros supuestos, con lo cual ni siquiera se garantiza qué sea el propio municipio el que los emplea directamente para sus fines, pues puede enajenarlos para que las viviendas de protección oficial las lleven cabo particulares, todo lo cual obliga a exigir que se funde la expropiación en el cumplimiento de dichos fines.

En consecuencia, la reserva del art. 88.1 LUA exige, como necesario soporte, la justificación de los concretos fines a que se va a dedicar los bienes que se incluyen en el PMS.

Apoyaría toda la interpretación anterior el art. 10 de la LEF, que dice que cuando por ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, y éste 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, a la hora de ejecutar la reserva, que el ayuntamiento concrete el destino, dentro de los del PMS, de la expropiación.

Por todo anterior, al carecer de motivación el acto, faltando la «causa expropriandi» en la concreción que resulta exigible, infringiendo el art. 54 de la ley 30/1992 y los principios de la expropiación forzosa, procede estimar el recurso y anular la resolución recurrida, dejando sin efecto la inclusión de la propiedad del recurrente en la relación de bienes expropiables».

**TERCERO.**— La STSJ de Aragón de 25-4-2007, rec. 183/2006, en relación con el recurso de apelación contra la anteriormente transcrita, asume formalmente el criterio seguido por el TS, si bien considera que no es aplicable a nuestros supuestos, por ser situaciones algo distintas.

En concreto, se dan tres argumentos. El primero es que en la STS se contemplaba la impugnación del PGOU, en lo que a la delimitación de reserva de terrenos en suelo no urbanizable con destino al PMS se refiere y no, como en los supuestos que se han venido ventilando en los Juzgados, a concretos actos

expropiatorios —la aprobación de la relación de bienes y. derechos— dictado para la materialización de tal reserva. El segundo es que la STS de 21-5-2003 en la que se habían basado las sentencias del TS venía a concluir que motivos dados en la memoria sólo eran referencia a problemas urbanísticos generales, solubles al margen de la figura del PMS y no justificación alguna de los fines que persigue dicho PMS, considerando que el 278.4 del TRLS de 1992 disponía, que «la delimitación de un terreno como reserva para los expresados fines implicara declarar la utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios» —disposición que el TSJA considera asumida por el art. 88.2 de la LUA— si bien la diferencia de supuestos estriba, siempre según el TSJA, además del diferente tipo de acto «en que la actuación analizada por el Alto Tribunal no contenía fundamentación alguna, porque la que se había articulado no correspondía con la exigida por la Ley, en tanto que aquí es justamente la exigida por la propia Ley Urbanística de Aragón», además de considerarse no admisibles los argumentos relativos a los posibles abusos. El tercero es el rechazo a los argumentos sobre los posibles peligros de abusos que la exigencia de motivación pretende evitar.

Este juzgador no puede estar de acuerdo con tales argumentos. En cuanto al primero, porque como ya se indicó, aunque estemos ante la impugnación de un acto concreto, la aprobación de la relación de bienes y derechos, ello no cambia la necesidad de justificar o incluir la causa expropriandi, cosa que podía hacerse en el PGOU o, más lógicamente, en el acto expropiatorio. Es decir, PGOU puede no tener posibilidad de mayor concreción, dada la eficacia del mismo a medio plazo, y pueden no vislumbrarse los concretos fines sociales a que se destinarán las reservas, pero es entonces en el acto expropiatorio en el que se deben de hacer esas concreciones, so pena de incumplir las exigencias, de la STS. Por eso no se planteó cuestión de ilegalidad, se entendió que esa justificación se podía hacer más tarde, al concretar la expropiación, y no necesariamente en el PGOU. De entenderse que debe hacerse tal motivación en el PGOU y que el argumento para diferenciar ambos casos es que en el supuesto del TS lo que se recurría era un PGOU y en el nuestro un simple acto expropiatorio, parece que la consecuencia lógica sería ir más allá de lo que fue la sentencia de este Juzgado y declarar la ilegalidad del PGOU, en lugar de dar por buena una expropiación que no se motiva ahora ni se motivó entonces, con el PGOU.

En cuanto al segundo argumento, porque si bien es cierto que no se ha justificado con razones ajenas al PMS, como ocurría en el caso de Sevilla, la realidad es que tampoco se han dado las razones concretas. Hay que recordar que la sentencia del TS decía: «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 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», así como que «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». Es decir, si había razones para anular una reserva en el PGOU de Sevilla por haber sólo una genérica motivación, más razón la hay cuando no existe dicha genérica motivación, como recalca el recurrente en el fundamento XXI de su demanda, pero tampoco otra más específica, ni siquiera equivocada. La propia estimación de ese recurso acredita lo relevante de la motivación, ya que precisamente su expresión en el caso de Sevilla es lo que permitió valorar al tribunal que tal motivación no se ajustaba a las previsiones legales. Lo que no se puede hacer; al humilde parecer de este juzgador, es dar mejor trato a quien no motiva o lo hace de manera absolutamente genérica e imprecisa que a quien lo hace, pero con una motivación o justificación escasa o legalmente no aceptable.

Finalmente, el tercer argumento es cuando dice «sin que resulten tampoco admisibles» los razonamientos tendentes a poner de manifiesto los posibles abusos de la previsión legal.

A ello cabe contestar que este Juzgado se limitó a reiterar o hacer propios los argumentos, ahora calificados como no admisibles, de la STS de 21-5-2003 cuando decía «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 éste 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».

En suma, entiendo que el TSJA realmente contradice en el fondo, que no en la forma, el criterio del TS.

**CUARTO.**— Además de lo anterior, se debe de tener en cuenta que, como alega la parte, en el caso presente se ha impugnado expresamente la legalidad del PGOU en cuanto al establecimiento de la reserva. Ello en sí no cambia las cosas en cuanto al elaborar la otra sentencia este Juzgador llegó a examinar la posibilidad de plantear la ilegalidad del PGOU. Se optó por no hacerlo, si bien nada se dijo —si se haría después en otros asuntos en los que se pidió el planteamiento de la cuestión de ilegalidad, como en el PO 217/2006.— puesto que la parte no lo había pedido, y ello al considerar, como ya se ha dicho, que el PGOU puede tener dificultades para argumentar de forma medianamente concreta los motivos de fijación de una reserva, y que el mismo lo que establece es una posibilidad que después, si se lleva a término, exigirá dicha motivación. Al no considerarlo así la sentencia de 25-4-2007 del TSJA, es necesario, en un caso como el presente, examinar tal posible ilegalidad.

La respuesta a ello es que, volviendo a la doctrina emanada del TS, no se ha producido en el PGOU la mínima motivación exigible, ya que como dice la parte, se desconoce el motivo por el cual se fija ese Sector 56-5 como reserva y no otro. No se dan razones ecológicas —hay terrenos más valiosos que otros

desde dicho punto de vista; no se dan razones geológicas —hay terrenos más aptos que otros para la construcción; no se dan razones de infraestructuras —la cercanía a infraestructuras, sobre todo vías de comunicación, hace más aconsejable construir en unas zonas que en otras—, tampoco se dan razones de ordenación urbanística— puede ser conveniente ir «rellenando huecos» en la malla urbana que permitan una distribución regular de viales, parques, instalaciones, que faciliten un acceso en similares condiciones cualquiera que sea la ubicación territorial. Si eliminamos la posibilidad de que un ciudadano pueda discutir la mayor adecuación de una decisión de ese tipo que otra, entiendo que se pasa de la discrecionalidad a la arbitrariedad. Es la motivación la que permite diferenciar una de otra, la decisión razonada, de la decisión caprichosa. Si en el caso presente se hubiese justificado en los diversos documentos del PGOU que la ciudad debía de extenderse por allí por el motivo que fuese, los perjudicados por tal decisión podrían haber articulado una defensa sustantiva frente a ella, y presentar las alegaciones y las periciales, del tipo que fuese, que permitiesen cuestionar tal apreciación.. Al no haberse hecho así, se les convierte en sujetos pasivos de una decisión que quienes la han tomado primero, en el PGOU, y hecho efectiva después, en el expediente de expropiación, no han explicado y, tal vez, no podrían explicar. Ni en la Memoria ni en el 7.3.6 se da ningún argumento que no sea el de integrar el PSM.

Es más, en éste, en el 7.3.6, se decía «se delimitan las siguientes reservas de suelo urbanizable no delimitado de posible adquisición». Ello supone que no se impone tal adquisición por el PGOU, sino que se da la posibilidad. Pues bien, el paso entre la posibilidad y la decisión requiere una justificación de por qué esa potencia se convierte en esencia. Por lo menos habría de haberse motivado el por qué se hacía efectiva toda la reserva, y no una parte.

Siguiendo la tesis del TSJA, de la que respetuosamente se discrepa, y según la cual no ha sido necesario motivar específicamente la expropiación, por basarse en la reserva del PGOU, tampoco parece que lo haya sido en éste, con lo cual la simple posibilidad que fija el PGOU permite decidir en un momento una cuestión tan relevante como es una expropiación, que es evidente que se tomó a última hora, para evitar que prescribiese la posibilidad de expropiar a los cuatro años del PGOU, lo que acredita que no había ningún motivo real para expropiar en ese momento y por la totalidad de la reserva.

Con el criterio seguido por el TSJA se hace de mejor condición, según se ha dicho, a una falta de motivación o motivación totalmente genérica como es la del Capítulo III, apartado 10 de la memoria del PGOU (prescindiendo de concretar cuáles son los fines perseguidos de los varios que tiene el PSM) que no puede combatirse, que a una mala motivación, pero motivación al cabo, que sí se puede combatir, como ocurrió en el caso de Sevilla.

En relación con esta cuestión, en la sentencia del PO 217/2006 y en relación con nuevas alegaciones del letrado, conocidas ya algunas sentencias, se decía por este Juzgado: «CUARTO.— Con relación a las alegaciones del letrado municipal, a la vista de la sentencia de este Juzgado, habría que decir que en

aquél supuesto sí que se invocó la falta de justificación de la expropiación en relación con los fines legalmente previstos, por lo que no había problema alguno de congruencia, si bien es una cuestión ajena a este proceso. En cuanto a la suficiencia del PGOU para declarar la utilidad social y la necesidad de ocupación, no se rechazó, sino que se admitió expresamente, si bien se consideró que era preciso también complementarla con la justificación concreta de la expropiación y el destino a los fines del PMS. Es decir, se debe justificar por qué se expropia tal superficie y no otra, por qué en ese lugar, y no en otro, y cuál es el destino concreto a que se destina, dado que el PMS tiene unos fines diversos, que se amplían con la posibilidad que de la ley 24/2003 de 26-12 incluso de permu-  
tarlos, con lo cual resultaría que la expropiación que teóricamente se destina a los fines del PMS puede acabar con que los terrenos expropiados sirvan para establecer, por ejemplo, un centro comercial.

Precisamente la flexibilidad que preconiza; con apoyo en jurisprudencia del TS, sobre la denegación de la reversión a lo que obliga es a una mayor exigencia a la hora de justificar la expropiación, ya que, de lo contrario, si no se justifica la misma y luego se puede cambiar el destino que tenía, se incurriría en lo que en dicha sentencia se denunciaba, esto es en la posibilidad de que se compren a precio barato terrenos para dedicarlos a cualquier fin que en cada momento pueda determinar el ayuntamiento, aunque quede desvinculado de todo servicio, finalidad o interés público».

**QUINTO.**— Todas las razones anteriores se refuerzan con un nuevo argumento que pone de relieve lo imprescindible que resulta tal motivación. La ley 8/2007 de 28 de mayo, que entrará en vigor el uno de julio de 2007, ha venido a trastocar el actual sistema de valoración del suelo, e incluso la de categorización del suelo, distinguiendo entre suelo rural y urbano, incluyéndose en el primero todo lo que no cuente con dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, art. 12.3. Sin embargo, lo más importante en lo que a nuestro tema interesa es que, art. 21, 22 y siguientes, se fija el valor del suelo en función de su condición rural, como ahora se califica, o urbana, sin tener en cuenta, como dice paladinamente la exposición de motivos, las expectativas generadas, lo que viene a suponer la apropiación de todas las plusvalías por la administración, o por quien gestione la transformación de dicho suelo, estableciéndose una valoración por el sistema de capitalización de rentas, sistema absurdo cuando se trata de valorar suelos que, por su cercanía a la zona urbana, no presentan ya una verdadera potencialidad propia del suelo rural.

Pues bien, ante un sistema como el mencionado, de discutible constitucionalidad, por su proximidad a la confiscación y de indiscutible falta de justicia —ya que se expropia por un motivo, su cercanía a la zona urbana, en la que se va a integrar, que luego no se tiene en cuenta al hacer la valoración, dando lugar a que otros se apropien de todas las plusvalías— se hace más imperativa todavía la justificación de la expropiación, única barrera que pueden oponer los propietarios frente a una decisión que les va a privar de un bien y además no se lo va a

pagar en su verdadero valor, ya que lo que lo hace valioso para la administración urbanizadora no recae sobre el propietario a la hora de indemnizarlo.

Cierto es que aquí no parece que sea aplicable el nuevo sistema, según la DT 3ª pero entiendo que permite resaltar lo imprescindible de la motivación de la expropiación.

**SEXTO.**— Por todo lo anterior, y en contra del criterio habitualmente seguido por este juzgador de abdicar de sus postulados cuando el TSJA se ha pronunciado en sentido contrario, a fin de evitar apelaciones innecesarias, debe de mantenerse el criterio seguido en las sentencias mencionadas, anulando la resolución recurrida respecto de la finca presente y planteando esta vez, dadas las consideraciones del TSJA y la petición de la parte, la cuestión de ilegalidad respecto del punto 7.3.6.b del PGOU de 2001, por entender que en tal precepto, que fundamenta la resolución recurrida, radicaría la ilegalidad por falta de motivación específica de la finalidad de la expropiación.

**SÉPTIMO.**— No procede hacer expresa condena de las costas del recurso, conforme al art. 139 LJCA.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación

## FALLO

Que estimando el recurso interpuesto por S,E,F, contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 27-10-2006 que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la de 10-6-2005 que había aprobado definitivamente la relación de propietarios, 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 56-5 (Miralbueno), todo ello en relación con la finca del recurrente, con referencia catastral Pol. 126, Parcela 75, de 9.228,92 m<sup>2</sup> debo anular y anulo el mismo en relación con la propiedad del recurrente, no habiendo lugar a hacer expresa condena de las costas del recurso.

Firme que sea esta sentencia, plantéese la cuestión de ilegalidad con relación al art. 7.3.6.b del PGOU de Zaragoza del año 2001 en la medida en que es ilegal la reserva para la ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.