

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 2 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 120/2006-BD**  
**Sentencia nº 214 (18-05-2006)**

---

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

EXPROPIACIÓN. ÁREA DE SUELO URBANIZABLE NO DELIMITADO.

Acuerdo plenario sobre aprobación de relación de propietarios, bienes y derechos afectados por adquisición expropiatoria de área de reserva en plan general para su incorporación al patrimonio municipal del suelo.  
Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE).

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. Javier Albar García

En Zaragoza a dieciocho de mayo de dos mil seis.

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 120/2006-Sección B/D seguidos ante este Juzgado entre partes, de una como recurrente CONFEDERACION HIDROGRAFICA DEL EBRO, representada por el Sr. Abogado del Estado y de otra AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA representada por la Procuradora Sra. C.A. asistida del Letrado Sr. N.D.C. sobre gestión urbanística , y

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Que mediante escrito de fecha 6/9/05 se interpuso por CONFEDERACION HIDROGRAFICA DEL EBRO recurso contencioso- administrativo contra la siguiente actuación: "Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 10/6/05, sobre aprobación definitiva de relación de propietarios bienes y derechos afectados por expropiación para adquisición del Area de Reserva establecida por el PGOU, para la ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo clasificada como Area de Suelo Urbanizable No Delimitado 56.5 en lo concerniente a las fincas núm. 14-A ,14-B, 35 y 36 (exp 335.758/05).

Acordándose en el TSJA incoar procedimiento ordinario, al que le correspondió el numero 376/05-C el cual deberá 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 cuestionó la competencia y por auto de fecha 28/12/05 se declaró la falta de competencia del Tribunal, que correspondía a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de Zaragoza.

**TERCERO.-** Recibido en este Juzgado, por turno de reparto, se dio traslado del expediente administrativo a la 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.

**CUARTO.-** Que mediante auto de fecha 2/5/06 se acordó fijar la cuantía del recurso en indeterminada.

Igualmente dado que por ninguna de las partes se solicitó el recibimiento a prueba, ni la celebración de vista o conclusiones, se declararon los autos conclusos para sentencia.

**QUINTO.-** 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 10-6-2005 que aprobó la relación definitiva de propietarios, bienes y derechos afectados por expropiación para adquisición de Area de Reserva establecida en el PGOU para la ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo clasificada como Area de Suelo Urbanizable No Delimitado en lo relativo a las parcelas 14-A, 14-B, 35 y 36. Se alega que se trata de bienes demaniales, y por ello inalienables.

Por el Ayuntamiento se invoca la inadmisibilidad por corresponder interponer tal recurso a los usuarios, que serían las comunidades de regantes y por no constar el acuerdo de interposición del recurso por parte de la CHE.

**SEGUNDO.-** En relación con la primera causa de inadmisión debe de rechazarse, en cuanto a las fincas 35 y 36, ya que el Ayuntamiento ha reconocido como titular de las mismas a la CHE, en el caso de la 35, tras una reclamación expresa resuelta por acuerdo de 28-7-2005.

Con relación a las 14-A y 14-B porque en el acuerdo de 10-6-2005 del Ayuntamiento que resolvió las alegaciones se aceptó lo manifestado por la propia Comunidad de Regantes del término de Miralbueno, que había manifestado que dichos riegos eran de titularidad de la CHE.

En relación con la falta de documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para interponer el recurso a las corporaciones debe de rechazarse en cuanto consta el documento de 31 de agosto de 2005 del Subdirector General de los Servicios Contenciosos en respuesta a la solicitud de defensa hecha por la CHE sin que se haya invocado por el Ayuntamiento la concreta infracción de ningún precepto.

**TERCERO.-** En cuanto al fondo del asunto hay que rechazar la alegación según la cual los bienes de dominio público o demaniales son inalienables lo cual según la CHE excluiría la posibilidad de expropiación. Tanto el art. 136.1 TRLS como posteriormente el 210 de la Ley del Suelo 1/1992 que prácticamente transcribe el anterior, prevén la posibilidad de la expropiación cuando se trate de bienes de dominio público. En concreto, este último dice: "1. Cuando en la super ície objeto de expropiación existan bienes de dominio público y el destino de los mismos según el planeamiento sea distinto del que motivó su afectación o adscripción al uso general o a los servicios públicos, se seguirá en su caso el procedimiento previsto en la legislación reguladora del bien correspondiente para la mutación demanial o desafectación según proceda.

2. Las vías rurales que se encuentren comprendidas en la super ície objeto de expropiación se entenderán de propiedad municipal salvo prueba en contrario. En cuanto a las vías urbanas que desaparezcan se entenderán transmitidas de pleno derecho al organismo expropiante y subrogadas por las nuevas que resulten del planeamiento."

Más específicamente, la STS 27-6-2002 indica la vigencia de otros preceptos como el 163.2 y 170 RGU de los que se desprende claramente que siempre ha sido posible la integración en proceso urbanístico, incluso por medio de Junta de Compensación, de terrenos de dominio público.

Por tanto son expropiables los bienes demaniales cosa por otro lado de sentido común ya que, de no ser así, el desarrollo urbano resultaría imposible en cuanto tropezase con vías de circulación, canales y riegos u otras propiedades que hiciesen imposible la expropiación.

**CUARTO.-** Precisamente dicha sentencia mencionada por el letrado del Ayuntamiento, establece unas pautas para el análisis de la cuestión. En concreto el TS rechaza que la desafectación se produzca como consecuencia del Estudio de Detalle o del Proyecto de Compensación, ya que considera que en ese caso nos encontramos con un problema competencial, pues lo que se viene a rechazar es que el ejercicio de una competencia por una Administración permita excluir a otra del ejercicio de la propia. Así se dice "Pero las cosas no son así."

La doctrina del Tribunal Constitucional (v. gr. sentencias 113/83 de 6 de diciembre EDJ 1983/113 y 77/84 de 3 de julio EDJ 1984/77) y de este Tribunal Supremo (v. gr. sentencias de 18 de febrero de 1987 EDJ 1987/1350, 9 de diciembre de 1987 EDJ 1987/9128, 19 de junio de 1987 EDJ 1987/4901, 9 de julio de 1991 y 28 de enero de 1992 EDJ 1992/669, entre otras muchas) ha declarado, en tesis hoy ya pacífica, que "la calificación de unos terrenos como de dominio público no impide la posibilidad del ejercicio del ius variandi urbanístico, si bien ello (...) no puede implicar limitación o suspensión del ejercicio de competencias concurrentes, pues en ese caso se estaría invadiendo o interfiriendo la actividad de la Administración del Estado."

Esto significa, pura y simplemente, que el ejercicio de ninguna competencia (municipal autonómica o local) puede limitar el ejercicio de ninguna otra competencia concurrente, pues en tal caso el ejercicio se convierte en ilegítimo.

Y el Tribunal de instancia ha aplicado esta doctrina correctamente, pues ha declarado por un lado, que es lícito que el Ayuntamiento califique como zona verde la parcela 11 que es una franja de protección de la carretera CN-340 (es decir dominio público estatal, según el artículo 21 de la Ley de Carreteras 25/88 de 29 de julio EDL 1988/12663), y ello porque

la calificación urbanística de zona verde no impide el ejercicio por el Estado de sus competencias como titular del dominio público. Pero por otro lado ha declarado disconforme a Derecho que la parcela nº 10 que es un elemento funcional de la carretera CN-340 (hasta el punto de que existe en ella una casilla de peones camineros, es decir, que es dominio público estatal según el artículo 21 números 1 y 2 de la Ley 25/88 EDL 1988/12663q) desaparezca como consecuencia de la aprobación del Proyecto de Compensación, pues esa parcela del Estado es trasladada a otro sitio. Esto significa, pura y simplemente, que desaparece de su lugar natural un elemento funcional de la carretera, que es trasladado a donde no puede ya cumplir su misión. En este segundo caso el Ayuntamiento de Marbella ha ejercido su competencia urbanística de forma que impide completamente al Estado ejercer la suya, pues ha hecho desaparecer de su lugar natural el elemento funcional en que el dominio público consistía. Un ejercicio tal es por esa razón disconforme a Derecho como ha concluido la Sala de instancia. La contestación del Ayuntamiento transcribe tal sentencia en la primera parte, pero ha omitido este último párrafo, que resulta esencial. En él se viene a dar la conclusión para el caso concreto del problema planteado y la misma es que el Ayuntamiento en ese caso había ejercido su competencia, la de expropiación impidiendo al Estado el ejercicio de la suya, al hacer desaparecer de su lugar el elemento funcional en que el dominio público consistía. Ello, por otro lado, lo que viene a significar es que la desafectación debe de ser llevada a cabo por la Administración titular del bien de dominio público, no por la Administración expropiante a menos que, por el destino del bien, se pueda seguir cumpliendo con la finalidad propia de la titularidad demanial, en cuyo caso realmente no se puede hablar de desafectación. En ese caso se distinguía precisamente entre la declaración de zona verde de la zona de protección de la N-340, que permitía al Estado seguir ejerciendo su competencia, y la eliminación de una caseta de camineros que se trasladaba de lugar y que, sin previa desafectación producía la eliminación del elemento funcional en que el bien público consistía.

De todo ello, por tanto, podemos sacar esta conclusión, como hacía la STSJ Andalucía (Málaga) de 23-2-1998 (mencionando otra sentencia suya de 11-9-1991) que es la confirmada por la mencionada STS 27-6-2002 y es que la desafectación opera por el planeamiento sólo cuando se trata de bienes municipales, ya que en ese caso es la Administración competente la que ejerce el *ius variandi* sobre los bienes de los que es titular (STS 21-1-1986 14-5-1982). Dicha STSJA de 23-2-1998 acaba diciendo "el problema planteado en el presente caso es distinto, ya que los bienes son de dominio público estatal, el procedimiento de desafección de los mismos es el regulado en los artículos 120 y siguientes de la Ley de Patrimonio del Estado, el órgano que resuelve el procedimiento no es la Corporación Local y por tanto el procedimiento no parece subsumible en el proceso de elaboración del planeamiento urbanístico. Máxime cuando el artículo 57.2 de la Ley del Suelo establece que la aprobación de los Planes no limitara las facultades que correspondan a los distintos Departamentos Ministeriales" siendo ese exactamente el mismo problema que se plantea aquí.

**QUINTO.-** Sentados los anteriores criterios, procede el examen concreto de cada parcela en relación con la finalidad de la expropiación.

Esta última tiene por objeto la adquisición del Área de Reserva establecida, en aplicación del art. 88 Ley Urbanística de Aragón 5/1999, por el PGOU vigente en relación con el

Area 56-5, destinada al incremento del Patrimonio Municipal del Suelo, con lo cual la finalidad es según el art. 89 LUA: "la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

En relación con las parcelas 14-A y 14-B que son acequias, es clara la incompatibilidad entre la finalidad de las mismas y la finalidad prevista por la expropiación, todo ello sin perjuicio de que o bien se proceda a la desafectación previa por el Ministro titular del Departamento del que depende la CHE, el de Medio Ambiente, conforme al art. 70.3 de la ley 33/2003 de 3-11 del Patrimonio de las Administraciones Públicas o bien, avanzado el planeamiento, se pueda concretar un uso que permita el mantenimiento de las parcelas para la finalidad que les es propia, tal y como ocurría en el caso mencionado de Marbella en relación con una carretera cuya zona de protección se dedica a zona verde, y cabe recordar que hay alguna acequia, por ejemplo, integrada dentro del parque Primo de Rivera. Como hoy esto no se puede asegurar, procede anular la expropiación respecto de las mismas.

Otro tanto ocurre con la parcela 35, que es un camino de servicio de la CHE, documento 8 de la demanda, utilizado por el personal del servicio de explotación del Canal Imperial de Aragón.

Con relación a la parcela 36, la misma no tiene un destino específico, y se prevé el posible uso para ampliaciones del Canal, instalación de servicios, revestimiento del cauce. Es decir, la expropiación, con la finalidad perseguida no garantiza que se pudiera seguir cumpliendo con dicha finalidad, por difusa que sea, y supondría la privación a la CHE de una parcela vecina al Canal, con lo que aquella no podría seguir cumpliendo con la finalidad de dicha titularidad demanial. Por tanto, también cabe anular la expropiación de dicha parcela, salvo que se proceda a la desafectación o que el avance del planeamiento permita integrar dicha parcela, lo cual parece dudoso, dentro de los usos de "interés social" a que se refiere el art. 89 LUA.

En cuanto a la forma de promover la desafectación, cabe pensar que se puede requerir o solicitar a la Administración titular la desafectación, que podría aceptar o llegar a un convenio, o cuya negativa cabría recurrir en vía judicial.

**SEXTO.-** 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 en su totalidad el recurso interpuesto por la Confederación Hidrográfica del Ebro contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 10-6-2005 que aprobó la relación definitiva de propietarios, bienes y derechos afectados por expropiación para adquisición del Area de Reserva establecida en el PGOU para la ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo, clasificada como Area de Suelo Urbanizable No Delimitado, en lo relativo a las parcelas 14-A, 14-B, 35 y 36 debo anular y anulo el mismo en lo relativo a la inclusión de las parcelas 14-A, 14-B, 35 y 36, no habiendo lugar a hacer expresa condena de las costas del recurso.

Así por esta mi Sentencia lo pronuncio mando y firmo.