

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 1 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 545/2006-J. Sentencia nº 295 (20-09-2007)**

---

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

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

Impugnación indirecta PGOU.

Delimitación áreas de reserva para la ampliación del PMS.

Justificación fines concretos. No motivación.

No causa de expropriandi. Anulación acto.

Doctrina Tribunal Supremo.

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

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. Juan Carlos Zapata Híjar

En Zaragoza a 20 de septiembre de 2007, habiendo visto los presentes autos el Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Zapata Híjar, Magistrado-Juez, con destino en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Zaragoza.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.- Partes del recurso:** Recurrentes D. F.G.C. representado por la Procuradora Dª B.M.A.A. y defendido por el Letrado D. F.Z.M.

Demandado el Ayuntamiento de Zaragoza representado por la Procuradora Dª N.C.A. y defendido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos D. C.N.C.

**SEGUNDO.- Actuación recurrida:** Desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto por el recurrente contra Acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de 10 de junio de 2005 por el que se aprobaba 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 Delimitada 56-5 (Miralbueno), todo ello en relación a las fincas del recurrente, numeradas en la resolución 81 y 82 (finca catastral Pol. 126-8147 y 126-8076 -(exp. 335.758/2005)-.

**TERCERO.- Procedimiento:** Interposición del recurso el 19 de octubre de 2006.

Demanda el 29 de diciembre de 2006.

Contestación a la demanda el 19 de enero de 2007.

Apertura del proceso a prueba el 23 de enero de 2007 practicándose documental.

Conclusiones de la parte actora el 21 de febrero de 2007.

Conclusiones de la Administración demandada el 15 de marzo de 2007.

Se aportó Sentencia el JCZ nº 2 se dio trámite de alegaciones y se declaró concluso para Sentencia el 13 de julio de 2007.

**CUARTO.- Cuantía:** Indeterminada.

**QUINTO.- Pretensiones de la parte recurrente:** 1. Estimación de la demanda y Nulidad del acto recurrido, o subsidiariamente se libere la finca del actor del proceso expropiatorio.

2. Se estime el recurso indirecto contra el Plan General de Ordenación Urbana de 2001 en cuanto a la creación en el SUZ 56/5 Miralbueno de una reserva para incremento del Patrimonio Municipal del Suelo.

**Resumen de los motivos de impugnación del acto recurrido**

Se recurrente el acuerdo inicial y relación de propietarios donde se incluyen

las fincas de la recurrente para reserva del Patrimonio Municipal de Suelo en ejecución del PGOU de 2001. Alega falta de previa delimitación del área. Falta de motivación en la determinación del suelo dentro del área. Falta de memoria y estudio financiero. No justificación de la reserva en el momento actual para la promoción de la vivienda de promoción oficial. Desviación de poder. Innecesariedad y excesiva onerosidad de la expropiación, solicitando subsidiariamente la liberación de la finca.

**SEXTO.- Pretensiones de la Administración demandada:** Desestimación de la demanda y confirmación del acto recurrido.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.-** El mismo acto recurrido ya ha sido sometido a control judicial, al recurrir otros propietarios afectados por la misma relación de propietarios. La primera Sentencia se dictó por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de esta Ciudad, en el Procedimiento Ordinario 444/05, el 12 de junio de 2006, que si bien se refería a otra reserva situada en Casetas, se trataba de un supuesto idéntico al que nos ocupa. Después de esta Sentencia los Juzgados de esta Ciudad han dictado ya sentencias referidas al Área de Suelo Urbanizable no Delimitado, 56-5 (Miralbuena). Así el Juzgado nº 4 se ha pronunciado en las sentencias de 13 de noviembre de 2006 dictadas en PO 226, PO 227, PO 228, PO 229, PO 230, PO 231, todos ellos de 2006, así como la de 31 de octubre de 2006 dictada en PO 207/2006, el Juzgado nº 2 en los Procedimientos Ordinarios 164 y 217, ambos de 2006, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 en Sentencia de 15 de febrero de 2007 PO 155/06 y este mismo Juzgado en Sentencia de 21 de febrero de 2007.

Todas las Sentencias siguiendo una misma razón de decidir, entienden que en aplicación de la STS de 21 de mayo de 2003 (RJ 2003/5363) debe de anularse el acto recurrido al carecer de motivación y causa expropiandi la resolución expropiatoria recurrida.

En la última de las Sentencias citadas se decía por este Juzgador:

“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, entendiéndose, 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 de mayo de 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 de octubre y 27 de noviembre de 1997, confirmadas, respectivamente, por sendas sentencias del TS de 22 de marzo de 2002 por razones formales. Así mismo, las de 21 de noviembre 1997 y de 26 de noviembre de 1997 fueron revocadas, confirmando por tanto la resolución municipal, por sentencias, respectivamente, de 11 de noviembre de 2002 y 28 de noviembre de 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 dichas 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 sirvanos 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 art. 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 recalado, 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 delimitación deba 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 utilizaran 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 de noviembre de 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 de septiembre de 1998, relativa a la misma unidad de actuación, el TS (la sentencia citada de 21 de mayo de 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 núm. 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 2002/54299 (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 delimitación 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”.

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 precitadas, asumir, mediante su adscripción de los suelos delimitados al Patrimonio Municipal del Suelo, la dirección y control de la ejecución del Planeamiento en esta zona, encauzando las actuaciones futuras o impidiendo la mayor proliferación de los asentamientos”.

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

La expresión de los fines a que se van a destinar los suelos sujetos a reserva,

es decir, de los concretos y específicos usos que se tienen previstos para ellos (v.g. qué usos concretos de interés social se persiguen, o qué magnitudes de viviendas protegidas se prevén) no es algo inocuo.

Y no lo es porque el artículo 278.4 del TRLS de 1992 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 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. Si este requisito no se exige el PMS podría convertirse, en contra de la naturaleza y finalidad que le imponen los artículos 276 y 280.1 del Texto Refundido de 1992, en un mero procedimiento municipal de adquisición de suelo, al margen de cualquier finalidad específica.

Es cierto que la adquisición de estos terrenos por el Ayuntamiento no es obligatoria, porque el artículo 278.1 del TRLS de 1992 habla de “posible adquisición”, de forma que la reserva no significa que vaya a ser seguida necesariamente de la adquisición. Pero ni siquiera esta consideración puede conducir a que se prescindiera en el acto de la reserva de toda referencia seria y razonable sobre el destino hipotético concreto de los bienes, pues de otra forma podría desnaturalizarse, como decimos, la propia figura del PMS”.

De lo anterior cabe concluir que, a diferencia de lo que defiende el Ayuntamiento, 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 terrenos 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 correspondientes consecuencias.

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

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

Es más, en lo que hay una semejanza clara es en que la finalidad es la

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

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

Por el contrario, al hacerse referencia a “otros usos de interés social” en dicho art. 280.1, el incluir los terrenos en la reserva, aunque sea en el Plan General, no cumple con la exigencia de determinar cuál es la verdadera finalidad, justificando con ello la expropiación con base en la función social de la propiedad, pues, como dice el TS, en la sentencia de 21 de mayo de 2003 “Esta disposición (se refiere al 278.4, del que el 88.2 LUA es un trasunto) sólo tiene sentido si el acto de reserva expresa una concreta finalidad protegida por la Ley que no sea la mera adscripción al Patrimonio Municipal del Suelo. La protección del derecho de propiedad así lo exige, imponiendo, como dice la sentencia de instancia, la necesaria especificación de la “causa 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”. 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 de diciembre de Aragón, en otros supuestos, con lo cual ni siquiera se garantiza que sea el propio municipio el que los emplea directamente para sus fines, pues puede enajenarlos para que las viviendas de protección oficial las lleven a 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 de la 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 este caso de la declaración de la reserva en el PGOU puede considerarse como una declaración genérica, será preciso el reconocimiento concreto en cada caso, por acuerdo del Consejo de Ministros, lo que supondría, en un caso como el nuestro, la necesidad de, a la hora de ejecutar la reserva, que el ayuntamiento concrete el destino, dentro de los del PMS, de la expropiación.

Por todo lo anterior, al carecer de motivación el acto, faltando la “causa expropiandi” 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.”

Los motivos expuestos en la sentencia acabada de transcribir deben ser

asumidos y hechos propios para resolver el presente recurso, sin entrar en más consideraciones de las expuestas en demanda.

**SEGUNDO.-** Anulados los actos en las Sentencias indicadas la STSJ de Aragón de 25-4-2007, rec. 183/2006, resuelve el recurso de apelación contra la Sentencia del Juzgado nº 2 dictada al recurso 444/2005 de 12 de junio de 2005, que 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 lo 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 los 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 implicará 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 expropiandi, cosa que podía hacerse en el PGOU o, más lógicamente, en el acto expropiatorio. Es decir, el 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 Sentencia del Tribunal Supremo. Por eso no se planteó cuestión de ilegalidad, porque 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 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”, 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.

En suma, entiendo como ha entendido el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 en Sentencia de 25 de junio de 2007 dictada al recurso nº 562/2006 a la vista de la decisión del Tribunal Superior, que el Tribunal Superior de Justicia de Aragón no sigue el criterio del Tribunal Supremo al revocar la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso y en punto a ello no procede seguir la doctrina allí constatada.

**TERCERO.-** Dado que lo que se impugna es la relación de propietarios y teniendo en cuenta que el PGOU no tiene la 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, dado que ni en la Memoria ni en el art. 7.3.6 se da ningún argumento que no sea el de integrar el suelo en el Patrimonio Municipal del Suelo.

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. 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, a una mala motivación, pero motivación al cabo, que sí se puede combatir, como ocurrió en el caso de Sevilla.

**CUARTO.-** Por todo lo anterior, y en contra del criterio habitualmente seguido por este Juzgador de seguir la doctrina del Tribunal Superior de Justicia cuando éste 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, 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.

**QUINTO.-** De conformidad a lo dispuesto en el art. 139.1 de la LRJCA, no se infieren méritos para hacer expresa imposición de las costas causadas.

## **FALLO**

Estimar el presente recurso nº 545/2006, interpuesto por la Procuradora D<sup>a</sup> B.M.A.A. en nombre y representación de D. F.G.C. y en consecuencia:

**PRIMERO.-** declarar no ser conforme a derecho parcialmente la actuación recurrida en lo que se refiere a las fincas de—los actores numeradas en la resolución

con el número 81 y 82 (finca catastral pol. 126-8147 y 126-8076).

**SEGUNDO.-** No hacer expresa imposición de las costas del presente recurso.

Así por esta Sentencia, lo pronuncia, manda y firma, el Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Zapata Híjar, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Zaragoza.