

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

**EXPROPIACIÓN. REVERSIÓN DE FINCAS.**

**Cambio de uso en los terrenos expropiados. De uso dotacional a uso residencial.**

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. Javier Albar García

En ZARAGOZA, a diecisiete de septiembre de dos mil ocho.

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 587/2007-SECCION B/D seguidos ante este Juzgado, entre partes, de una como recurrente D<sup>a</sup> M.M.L., D. A.F.M., D<sup>a</sup> M.R.F.M., D<sup>a</sup> M.T.S.A., D<sup>a</sup> M.T.F.S., D<sup>a</sup> A.C.F.S., D<sup>a</sup> R.M.F.S., representados por la Procuradora D<sup>a</sup> E.G.N. bajo la dirección Letrada de D. J.C.J.J. y de otra el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora Doña N.C.A. Bajo, la dirección Letrada de Doña M.J.P.S., sobre desestimación por silencio negativo de solicitud presentada ante el Ayuntamiento de Zaragoza el 2/5/07, en solicitud de reversión de finca de una superficie de 11.989,11 m<sup>2</sup>, situada en C/ Juan XXII, conocida como V.C., compuestas por las fincas registrales ... y ..., expropiada por el Ayuntamiento según acta de ocupación y pago suscrita el 1 de octubre de 1987.”, y,

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Que mediante escrito presentado en el Juzgado Decano en fecha 12 de Diciembre de 2007 se interpuso por D<sup>a</sup> M.M.L., D. A.F.M., D<sup>a</sup> M.R.F.M., D<sup>a</sup> M.T.S.A., D<sup>a</sup> M.T.F.S., D<sup>a</sup> A.C.F.S., D<sup>a</sup> R.M.F.S. recurso contencioso-administrativo contra la siguiente actuación:

“Desestimación por silencio negativo de solicitud presentada ante el Ayuntamiento de Zaragoza el 2/5/07, en solicitud de reversión de finca de una superficie de 11.989,11 m<sup>2</sup>, situada en C/ Juan XXII, conocida como V.C., compuesta por las fincas registrales ... y ..., expropiada por el Ayuntamiento según acta de ocupación y pago suscrita el 1 de octubre de 1987.

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, 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 25 de Abril de 2008 se acordó fijar la cuantía del recurso en Indeterminada, acordándose el recibimiento del juicio a prueba, practicándose propuestas, admitidas y declaradas pertinentes con el que obra en Autos, acordándose seguidamente el trámite de conclusiones.

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

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se recurre la desestimación por silencio administrativo por

parte del Ayuntamiento de Zaragoza de la solicitud de reversión de las fincas ..., folio 155, tomo 1.949, de 69 áreas y 23 ca. y ..., folio 139, tomo 2.452, de 44 áreas y 40 ca., actualmente fincas catastrales a)...;b)...;c)...;d)...;e)...f)..., por un total de 11.989,11 m<sup>2</sup>.

Se alega que concurren los requisitos del art. 40.2 de la Ley 6/1998 de Valoraciones.

Por el Ayuntamiento se alega prescripción, inexistencia de la posibilidad de ejercitar la reversión y falta de concurrencia de los requisitos.

**SEGUNDO.-** Las mencionadas fincas fueron objeto de expropiación a instancia de los titulares, de conformidad con el art. 69.1 del TRLS de 1976, en cuanto había sido clasificado como Suelo de Reserva Urbana y calificado como Zona Verde teniendo lugar el Acta de Ocupación y Pago el 1-10-1987. El PGOU de 1984 clasificó una pequeña parte de la finca como Suelo Urbano, en parte espacio libre público y en parte zona viaria; y en la mayoría como Suelo Urbanizable No Programado, lo que sólo podía ser objeto de urbanización por medio de un Programa de Actuación Urbanística, conforme a los art. 79 y 85 TRLS.

Finalmente, el PGOU de 2001 clasifica el 50 % aproximadamente, de la finca, situado al Oeste, como Suelo Urbano No Consolidado, incluyéndolo dentro del Área de Intervención F-38-1 y el resto, al este, como Suelo Urbanizable Delimitado dentro del Sector 38/3.

**TERCERO.-** No se ha discutido que el derecho de reversión es un derecho autónomo de configuración legal que se ejercita conforme a la normativa vigente en el momento de pedir la reversión, cabiendo citar la STS Sala 3<sup>a</sup>, secc. 6<sup>a</sup>, S 30-9-2004, rec. 3219/2000, y en lo cual están de acuerdo ambas partes.

**CUARTO.-** En relación con la prescripción, el recurrente entiende que es aplicable la de veinte años que fija el art. 54.3.a LEF, mientras que el Ayuntamiento entiende aplicable el plazo de tres meses desde la publicación del PGOU del 54.2.b. Al respecto, el art. 54 LEF, según redacción dada por Ley 38/1999 de 5-II de la Edificación dice "*Artículo 54.*

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

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

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

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

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

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

*a) Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte*

**años desde la toma de posesión de aquéllos.**

b) *Cuando hubieran transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados sin iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio.*

c) *Cuando la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produjera por parte de éstos ningún acto expreso para su reanudación (...).*" El Ayuntamiento entiende que debe darse por notificado por la publicación, con lo cual, publicado en BOP el 16-6-2001 en su aprobación definitiva y el 3-1-2003 en el Texto Refundido, sólo habría tenido tres meses, desde una de tales fechas, ampliamente rebasados en ambos casos.

Tal interpretación debe de rechazarse, ya que es clara la exigencia de notificación y si la misma no se practicó, es de aplicar el párrafo 3.a, ya que una cosa es que en términos generales la publicación sirva de notificación, art. 59 y 60 de la Ley 30/1992 y DA 6ª LUA y 66 del D. 52/2002, y otra que ello exima de hacer una notificación específica respecto del elemento concreto del PGOU que pueda afectar a personas concretas, y más en un caso en que se ha diferenciado entre los casos en que hay notificación y en los que no lo hay. Por ello, es de aplicación el criterio subsidiario, aplicable cuando no hay notificación personal, que es de 20 años, el cual no había transcurrido el 2-5-2007, fecha de la solicitud.

**QUINTO.-** Se alega por el Ayuntamiento que es aplicable el criterio seguido por las Sentencias del Juzgado nº 1, de 13-12-2006, PO 114/2006 y del TSJA, que confirmó aquella, de 7-4-2008 en relación con la finca catastral ..., de los herederos de L.R.M., situada en el Polígono 38, Area de Intervención F-38/1 expropiada en la misma época y en relación a la misma ubicación y calificación.

Debe rechazarse tal pretensión, ya que en ese caso la reversión se ejerció conforme al supuesto del art. 40.4 de la Ley 6/1998, y no al amparo de los párrafos 1 y 2 de dicho precepto legal. El mismo dice "40. 1. Los terrenos de cualquier clase que se expropien por razones urbanísticas deberán ser destinados al fin específico que se estableciese en el Plan correspondiente.

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

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

b) *Que el uso dotacional que motivó la expropiación hubiese sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años.*

3. *Procederá la reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo si, como consecuencia de una modificación del planeamiento que no se efectúe en el marco de la revisión de éste, se alteraran los usos, intensidades o aprovechamientos y ello supusiera un incremento de valor de los mismos.*

4. *Igualmente, procederá la reversión en los supuestos de terrenos incluidos en un ámbito delimitado para su desarrollo por el sistema de expropiación, cuando hubieren transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se hubiera concluido.*

5. *El mismo plazo y condición se aplicará en las expropiaciones de terrenos motivadas por el incumplimiento de deberes urbanísticos vinculados al proceso de urbanización".*

Al respecto, se consideró que era incompatible haber instado la expropiación con base en el art. 69 del TRLS por la inactividad de la Administración en relación a la expropiación consecuente a la calificación de los terrenos y, posteriormente, ejercitar la reversión precisamente por no haber concluido la urbanización.

Sin embargo, en el caso presente la situación es absolutamente distinta, pues no se ejercita por no haber ejecutado la urbanización sino por haberse cambiado la afectación. De hecho, ambas Sentencias entraron precisamente en el examen de la causa de reversión del 40.3 de la Ley 6/1998, por parte de la del Juzgado, lo que significaba que no era imposible ejercer otras causas de reversión distintas de la 40.4

Ley 6/1998.

Así mismo, ya en conclusiones, se insiste por el Ayuntamiento en que las citadas Sentencias confirmaron el Acuerdo de 26-3-2004, que había desestimado la solicitud y manifestado expresamente que no concurría ninguna de las causas de reversión del art. 40 de la Ley 6/1998, con lo cual se habría hecho pronunciamiento sobre tal extremo.

No obstante (al margen de que ello sólo podría afectar, como mucho, a la porción incluida en el área de intervención F-38/1, que era la misma en que estaba incluida la finca de los recurrentes del otro pleito), con clasificación como Suelo Urbano No Consolidado, la realidad es que la recurrente sólo invocó el 40.4 y el 40.3, según resulta de los antecedentes de la demanda y según resulta del tenor de las Sentencias, por lo que no se puede considerar que haya habido pronunciamiento judicial expreso sobre la causa del 40.1 y 2, sino sólo sobre la 3 y la 4, no pudiendo haber un efecto prejudicial positivo, como no lo podría haber en relación con un caso similar en el que el solicitante se hubiere aquietado a la resolución municipal desestimatoria, pues todo ello iría contra el art. 24 CE al impedir el acceso a los Tribunales con base en que alguien anteriormente hubiese aceptado una resolución administrativa similar o idéntica.

**SEXTO.-** Dicho todo lo anterior, se hace preciso entrar en el exámen de si se ha producido un cambio del uso. Previamente a ello, hay que considerar que el citado cambio de uso genera un derecho a la reversión con base en el cambio de circunstancias en que se justificó la expropiación de modo tal que, de no permitirse, se podría dar lugar a un enriquecimiento injusto del Ayuntamiento, que habría expropiado terrenos destinados a uso dotacional que, finalmente, podrían dar lugar a un aprovechamiento urbanístico superior a lo que se habría pagado por el terreno, y de los que se beneficiaría el Ayuntamiento en detrimento del anterior propietario.

Este es, a entender de este juzgador, el punto clave, debiendo determinarse si el cambio de uso es físico o jurídico-económico. Si es físico, bastará con que se acaben destinando los terrenos de forma efectiva al uso inicial, mientras que si es jurídico-económico lo relevante será que los mismos no generen aprovechamiento.

Estudiaremos por separado lo relativo a los 6.759 m<sup>2</sup> de Suelo Urbano No Consolidado (F-38/1, parcelas catastrales que hemos denominado a, c y f en el fundamento primero) y los 5.667 m<sup>2</sup> de Suelo Urbanizable Delimitado (SUZ-D 38/3, parcelas b, d y e).

Con relación a lo primero, el Suelo Urbano No Consolidado, la pericial judicial ha indicado que la zona está adscrita a un uso de zona verde y vial, siendo tales condicionantes vinculantes, pregunta d. Considera que es vinculante la Ficha y que la misma prevé un vial en el Este, habiendo una Zona Verde paralela al nuevo viario que conecta el corredor verde del canal con la prolongación de Tenor Fleta, por lo que, al buscar la “sutura” con otras zonas, no puede cambiarse la ubicación de las mismas en la práctica, aunque desde el punto de vista teórico fuese posible. Todo ello nos dice que el vial y la zona verde, salvo pequeñas correcciones condicionadas por topografía, giros, etc, tendrán la misma ubicación física, con lo cual, desde ese punto de vista, no habría alteración del uso.

Ahora bien, si atendemos al informe del Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación de 11-6-2008, remitido a Autos, resulta que se nos dice que el suelo predominante es el residencial; que el aprovechamiento subjetivo es el 90 % del aprovechamiento objetivo, art. 102 LUA; que en la ficha no se recoge la detracción de la finca V.C. y que ello es en razón de que el 105 de la LUA 5/1999 sólo excluye los terrenos que hayan sido adquiridos por cesión gratuita y en hasta ciertos límites. De todo ello se concluye que ha habido un auténtico cambio de uso con independencia de que, por las concretas circunstancias del caso, al final la zona que físicamente se dedique a viales y zona verde se sitúe en el lugar de las mencionadas fincas. En tal sentido, lo relevante es que se ha pasado de un uso dotacional a un uso residencial, en el que la propiedad, actualmente el Ayuntamiento, va a contar con un aprovechamiento urbanístico que en ningún caso se vislumbraba en el momento de tener lugar la expropiación, y que lógicamente no se valoraría al fijar el justiprecio.

Con relación al (sector 38/3,) Suelo Urbanizable Delimitado, que precisa de desarrollo por un Plan Parcial, hubo algún error en los requerimientos al Perito y al

Ayuntamiento, pues se preguntaba por el Sector 38/1, si bien en uno y otro caso se advirtió el mismo y se hizo referencia al Sector 38/3. Se trata de 5.362 m<sup>2</sup> según el Perito m<sup>2</sup> según el informe, aunque no se hace cuestión de ello. No se indica con la misma determinación que en el otro supuesto que dichos suelos vayan a mantener la calificación en virtud de la cual fueron expropiados, aunque también se hace referencia a los condicionantes existentes, especificándose por el Perito que normalmente, dada la contigüidad al Tercer Cinturón, habrá de respetarse las servidumbres definidas a autovías. En todo caso, tanto el informe del Perito como el del Ayuntamiento consideran que no queda excluido del cómputo los terrenos objeto del presente pleito, según el art. 105 LUA, con lo cual estamos ante la misma situación, es decir, que se ha cambiado la calificación y que ello tiene un efecto práctico importante, más allá de que al final pueda haber coincidencia total o parcial en que los suelos expropiados acaben en viales o en Zona Verde, y es que el propietario de los mismos, el Ayuntamiento, tendrá la correspondiente participación en el aprovechamiento urbanístico.

Por todo lo anterior, debe declararse que concurre la causa de reversión del art. 40.2 de la Ley 6/1998 por cambio de uso por lo que procede anular la resolución recurrida, declarando expresamente tal derecho como situación jurídica individualizada.

**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 en su totalidad el recurso interpuesto por D<sup>a</sup> M.M.L., D. A.F.M., D<sup>a</sup> M.R.F.M., D<sup>a</sup> M.T.S.A., D<sup>a</sup> M.T.F.S., D<sup>a</sup> A.C.F.S., D<sup>a</sup> R.M.F.S contra la desestimación por silencio administrativo por parte del Ayuntamiento de Zaragoza de la solicitud de reversión de las fincas..., folio 155, tomo 1.949, de 69 áreas y 23 ca. y ... folio 139, tomo 2.452, de 44 áreas y 40 ca., actualmente fincas catastrales

a) ...;  
b) ...;  
c) ...;  
e) ... y f)..., por un total de 11.989,11 m<sup>2</sup>, debo anular y anulo la misma, reconociendo el derecho de reversión de los recurrentes respecto de las mencionadas fincas, no habiendo lugar a hacer expresa condena de las costas del recurso.

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