
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N° 3 DE ZARAGOZA
Procedimiento Ordinario n° 294/2006-a2. Sentencia n° 364 (19-11-2007)

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

EXPROPIACIÓN FORZOSA. REVERSIÓN DE TERRENO.

Desviación procesal. Inexistencia. Pretensión idéntica con argumentaciones jurídicas diferentes.

Finca expropiada destinada a zona verde, obra no ejecutada. Existencia en Administración de intención de ejecutar las obras. Improcedencia de reversión por el incumplimiento del plazo de urbanización en una finca concreta cuando se mantiene con dotación pública.

Fallo: Desestimación. Favorable al Ayuntamiento.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. José Alfonso Tello Abadía

En la ciudad de Zaragoza, a diecinueve de noviembre de dos mil siete.

Visto por mí, D. José Alfonso Tello Abadía, Magistrado-Juez de Juzgado Contencioso Administrativo n° 3 de los de Zaragoza, los presentes autos de PROCEDIMIENTO ORDINARIO n° 294/06, seguidos a instancia de DON R. y DOÑA L., representado por el procurador Sr. G. y defendido por el Letrado Sr. F. contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza adoptado en sesión de 28-04-06 por la que se desestimó la solicitud de reversión presentada por los recurrentes respecto a la finca identificada como 22-A del Polígono Malpica-Santa Isabel, representado por la Procuradora Sra. C. y defendido por la Letrado del Ayuntamiento de Zaragoza Doña M.

ANTECEDENTES DERECHO

PRIMERO.- Con fecha 11-07-06 fue turnado a este Juzgado procedente del Juzgado Decano de los de esta ciudad, escrito interponiendo recurso contencioso-administrativo contra la resolución arriba indicada. Mediante proveído de fecha 12-07-06, se tuvo por interpuesto dicho recurso y se reclamó el expediente administrativo a la Administración Demandada. Recibido don fecha 6-09-06, se dio traslado a la demandante que con fecha 9-10-06 presentó demanda.

Mediante, resolución de 10-10-06 se tuvo por evacuado el trámite y se dio traslado a la defensa de la Administración para que contestase la demanda, evacuando dicho trámite mediante escrito presentado a 15-11-06. Mediante auto de fecha 16-11-06 se fijó la cuantía del presente procedimiento y se abrió el recurso a prueba, practicándose las admitidas a las partes con el resultado que obra en autos.

Con fecha 31-01-07 se declaró concluso el periodo probatorio y mediante resolución de 12-03-07 quedó el recurso para sentencia.

SEGUNDO.- En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales, a excepción del plazo para dictar sentencia.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- Los recurrentes en este recurso contencioso administrativo impugnan el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 28/04/2006 por el que se desestimaba la solicitud de reversión formulada por los hoy demandantes respecto de la finca identificada como 22-A del Polígono Malpica-Santa Isabel expropiada en su día por el extinto Instituto Nacional de Urbanización y cedida por la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamientos de Suelo (SEPES) a favor del Ayuntamiento de Zaragoza e inventariada como propiedad municipal con el código 2.993 del Inventario General de Bienes de la Corporación Señala la resolución que la mayor parte de la finca está calificada por el PGOU como zona verde con código 73.03 del listado de equipamientos, según el cual se trata de un

Sistema Local, Público y Uso de zona verde. Mantiene también la resolución que según un informe de la Unidad de Patrimonio del SEPES la obra que motivó la expropiación fue ejecutada en su totalidad e identifica el terreno en cuestión con la zona verde del Plan Parcial Malpica -Santa Isabel. Los demandantes tras explicar los avatares es del proceso de expropiación y de la cesiones que había tenido lugar señalaban que la finca expropiada cuyo destino no previsto era el de zona verde, éste no había sido ejecutado ni la finca urbanizada a pesar del tiempo transcurrido, señalaba también que había cumplido los requisitos exigidos por la normativa aplicable para la reversión.

La defensa consistorial comenzaba aduciendo que existía desviación procesal porque la solicitud formulada ante la propia Administración se había fundado en el art. 54 de la Ley de expropiación Forzosa y ahora la sostenía en el art. 40 de la Ley 6/1998, citaba en defensa de su tesis las SS.T.S.J Aragón 29/04/1998 y 30/01/1999. Para resolver lo planteado hay que partir de que conforme al art. 56 de la LJCA: “En los escritos de demanda y de contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de Derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o, no, planteados ante la Administración”. Admitiendo que en la solicitud ante la Administración no se citase el art. 40 de la Ley 6/1998, no tendrá ninguna trascendencia, pues la parte, como le autoriza el último inciso del precepto transcrito, podrá aducir fundamentaciones jurídicas diferentes de las que alegó en sede administrativa, que es lo sucedido en el presente caso, pues la pretensión sigue siendo la misma (la reversión de los terrenos) y el sustrato fáctico en que se fundamenta también (la falta de ejecución de la obra prevista). Procede por lo dicho desestimar la causa de inadmisibilidad opuesta por la defensa del Ayuntamiento de Zaragoza.

SEGUNDO.- Hay que comenzar diciendo que aunque la resolución del Ayuntamiento de Zaragoza, cuando recoge el informe de la Unidad de Patrimonio del S.E.P.E.S. de que la obra que motivó la expropiación fue ejecutada en su totalidad y que el terreno se corresponde con zona verde del Pólígono Malpica-Santa Isabel, no parece enteramente ajustado a la realidad física de la finca. Es más, si se acude a la propuesta de resolución obrante a los folios 29 y ss. que es después aceptada por la resolución que nos ocupa, se comprueba que los técnicos no afirman que la obra esté ejecutada y se limitan a reproducir el informe procedente del SEPES aunque sí aclaran que sigue incluida coma zona verde en el actual PGOU y por este motivo de conformidad con el art 40.2.a) de la Ley 6/1998, no procedería la reversión solicitada.

Durante la fase probatoria del presente recurso la parte solicitó la prueba de reconocimiento judicial a fin de comprobar sobre el terreno si la obra había sido ejecutada o no y en el auto de 17/01/2007 que resolvía el recurso de súplica interpuesto contra la denegación de dicha prueba se indicó la posibilidad de acreditar si la obra estaba o no ejecutada a través de otros medios probatorios. Pues bien, ahora hay que decir que se ha acreditado a través de otros medios tal y como se apuntaba.

Acudiendo al expediente administrativo se comprueba que a los folios 17 y ss se encuentra plano de la finca, que a tenor del informe de la Sección Técnica de Administración del Suelo del folio 20 es suficiente para identificar la finca objeto de litigio. Al escrito de demanda se acompañó como documento nº 10 escritura notarial de 27/06/2.006 que documenta un acta elevada a instancia de una de las demandantes, en cuya página 5 se encuentra un plano de la finca coincidente con el antes mencionado y una serie de fotos y aunque debe observarse que el acta tiene por finalidad que el Sr. Notario se constituya en la finca y compruebe que las fotografías coinciden con la realidad que observa el Sr. Notario, nada dice el acta de que el fedatario se constituyese en la finca ni que comprobase la coincidencia de la realidad con las fotos que se acompañan en el acta, al menos en la copia que se acompañó al escrito de demanda. Pero nada opuso la demandada a que dichas fotografías no fuesen un fiel reflejo de la realidad, además similares instantáneas constan en el documento señalado como número trece de los de la demanda, relativos al proyecto de construcción del tercer cinturón y a la ubicación de un vertedero que diera servicio a aquella obra en la repetida finca.

En definitiva de dichos documentos, cuya corrección y veracidad no ha sido discutida por la demandada resulta que como mantienen los demandantes la obra no se ha ejecutado en dicha finca.

TERCERO.- Sentado lo anterior, deberán precisarse las consecuencias de dicha falta de ejecución. Los demandantes citan en defensa de sus tesis el art. 40 de la Ley 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones en cuyo número 4º, se prevé como un supuesto de reversión los de "...terrenos incluidos en un ámbito de delimitado para su desarrollo por el sistema de expropiación, cuando hubieren transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización hubiera concluido." Mantienen que había transcurrido el mencionado plazo sin concluir la urbanización, que tampoco se habían implantado los usos rotacionales públicos previstos, que los terrenos estaban en las mismas condiciones que cuando se expropiaron.

Cita la defensa consistorial en su contestación a la demanda jurisprudencia de la que resultaría que al estar incluida en una actuación urbanística de gran extensión, aunque una porción de la misma esté sin urbanizar no procedería la reversión.

La STS 15/03/2005 (RJ 2005/5116) señala que: *La determinación de si se ha producido o no el cambio de destino o la inejecución determinante de la reversión no puede efectuarse desde la perspectiva de la finca aislada, sino contemplado en relación con la finalidad urbanística conjunta y dentro de las tareas de ejecución llevadas a cabo en el polígono o unidad de actuación.*" En idénticos o similares términos se expresan las SS.T.S.20/03/2.000 (RJ 2000/3080) y 16/10/20002 (RJ 2003/2323)

La S.T.S. 31/01/2.006 (RJ 2006/1450) interpreta el art. 225.3 del Real Decreto Legislativo 1/1992, del que ha señalado a su vez la S.T.S. 6/03/2.007 (RJ 2007/952) 52) que es de idéntico tenor al art. 40.4 de la Ley 6/1998, y dice la primera de las citadas con cita de otras del mismo Tribunal de 26/05/2004 y 1/10/2.004: *"Ha de comenzarse por precisar, puesto que ello constituye cuestión esencial para determinar la procedencia o no de la aplicación al caso de las numerosas disposiciones legales y reglamentarias aducidas como vulneradas por el recurrente, que la reversión de los terrenos expropiados, como hemos dicho en conocida y reiterada jurisprudencia de la que es reflejo la Sentencia de esta Sala de 23 de septiembre de 2002 (RJ 2002,10141) ha de regirse por el ordenamiento vigente al momento de ejercitarse este derecho, pues el derecho de reversión, según declaramos en nuestra Sentencia de 30 de septiembre de 1991 RJ 1991, 6096) 25 de febrero de 1992 (RJ 1992, 1742) 28 de abril de 1995 (RJ 1995, 3231) y 20 de julio de 2002 RJ 2002, 8632), aunque hunda sus raíces en el derecho, dominical del expropiado, es un derecho nuevo y autónomo, pues no nace ni con el acuerdo de expropiación ni con la consumación de ésta, por lo que, al no ser el procedimiento a través del cual se actúa continuación del expediente expropiatorio, la reversión se ha de regir por la Ley vigente en el momento de ejercitarse.*

Por ello, y formulada la petición de reversión en fecha 30 de junio de 1994 con posterioridad, por tanto, a la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio de 1992, es a las disposiciones del artículo 225 de dicho Texto Refundido al que ha de estarse, y, conforme al mismo, si bien los terrenos que se expropian por razones urbanísticas como es el caso, deberán ser destinados al fin específico que se estableciese en el Plan correspondiente, también lo es que, conforme al apartado 2 de dicho precepto, si en virtud de modificación o revisión del planeamiento se alterara el uso que motivó la expropiación procederá la reversión, salvo que concurriese alguna de las circunstancias que a continuación el precepto indica y, concretamente, que el nuevo uso asignado fuese igualmente dotacional público».

La argumentación expuesta resulta aplicable al caso de autos, y toda vez que la petición de reversión se realizó el 24 de marzo de 1998 con posterioridad por tanto a la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 1/92 y anterior a la entrada en vigor de la Ley 6/98, es a las disposiciones del art. 225 del TRLS 92, a la que habrá de estarse. No cabe, pues, apreciar una infracción ni del art. 54 de la LEF, ni del art. 63 REF, ni del art. 215 del TRLS 92 que preveía la aplicación supletoria de la Ley de Expropiación Forzosa en lo no previsto en aquel texto legal, lo que exige

avanzar estudiando si se ha producido una vulneración del párrafo 3º del art. 225 TRLS 92.

Tampoco está de más tener en cuenta lo dicho por anteriores Sentencias de esta Sala denegando la reversión por supuesta inexecución de la obra que motivó la expropiación, en el ámbito de otro ACTUR -Actur Puente de Santiago en Zaragoza- entre la que citaremos por todas la de 21 de febrero de 1995 Rec. Cas.2305/92 RJ 1995, 1267) donde se dice:

“CUARTO.-Señalábamos a seguido cómo el problema que suscitaba la casación entablada se concretaba en determinar si cuando la Administración desarrolla su actividad respecto a grandes áreas urbanísticas, como la que representa el polígono "Actur-Puente de Santiago", el derecho de reversión de los propietarios afectados ha de enjuiciarse en relación con las actuaciones ejecutadas en cada finca en particular; en cada área o división parcial en que se haya podido fraccionar el Polígono a efectos de racionalizar su utilización, o bien en relación con la totalidad del polígono y concretábamos que "tratándose de superficies de terreno tan extensas como la ahora contemplada, las actuaciones de la Administración han de ser forzosamente parciales y dilatadas en el tiempo, no siendo posible operar simultáneamente sobre la total superficie del ACTUR, esto es, que el conjunto del Polígono admite una actuación secuencial y sucesiva, sin que el hecho de que en una parcela concreta no haya habido una construcción efectiva dé lugar al derecho de reversión, siempre que el terreno expropiado haya estado y continúe afectado a la finalidad expropiatoria que en su día motivó la transmisión coactiva de su dominio a la Administración, habiéndose ya pronunciado en este sentido la Sentencia de esta Sala de 14 febrero 1992 (RJ 1992/811 RJ 1992, 811)".

Del mismo modo la Sentencia de esta misma Sala y Sección de 24 de noviembre de 1992 (Apel. 4938/90, RJ 1992, 9035) a que se refiere el Tribunal "a quo" y que denegó una reversión que se había solicitado precisamente en el ámbito de la misma actuación urbanística urgente que ahora nos ocupa de Santa María de Galleos, ha señalado,:

“Como conclusión de todo lo expuesto ha de afirmarse que las expropiaciones motivadas por la ACTUR 'Riera de Caldas' no tuvieron por causa fundamental la construcción de una 'nueva ciudad' o 'unidad urbanística integrada', siendo la causa expropiandi el que la Administración obtuviese terrenos aptos para su urbanización, con objeto de disponer de suelo urbanizado a precio razonable con que satisfacer las necesidades sociales nacidas en las grandes concentraciones urbanas de Madrid y Barcelona, sin perjuicio de que también se pretendiese hacer posible la formación de unidades urbanísticas integradas, lo que comporta la desestimación de este primer argumento en que se fundamenta el recurso de apelación."

A continuación se dice:

"Además ha de tomarse en cuenta que la ACTOR 'Riera de Caldas', por la superficie afectada, requería de un desenvolvimiento imiento temporal, que no tenía plazos de ejecución determinados, y que ya en 1983, con anterioridad a la solicitud de reversión, se habían aprobado actuaciones urbanísticas de importancia en los Municipios de Palau de Plegamans y Mollet del Vallés (con superficies afectadas, respectivamente, de 601.672 metros cuadrados y 119 hectáreas)"».

SEXTO La recurrente, como se ha dicho, estima que sería aplicable al caso de autos la disposición prevista en el párrafo 3 del artículo 225 del TRLS 92 (RCL 1992, 1468 y RCL 1993, 485) y por tanto habiendo transcurrido más de diez años sin que la urbanización se hubiese terminado, sería procedente la reversión solicitada.

Sin embargo dicho precepto fijando un plazo para la urbanización de una unidad de ejecución, no puede reputarse aplicable al caso de autos, pues como bien dice la Sentencia de instancia interpretando razonadamente las Sentencias de esta Sala que se han citado, aquel precepto debe entenderse referido a unidades «referidas» al desarrollo de los tradicionales polígonos y no a supuestos absolutamente excepcionales como el ACTUR que nos ocupa, con una extensión comprensiva de seis municipios y de 1.471 Has., al que por tal razón, y como decíamos en la Sentencia de esta Sala de 24 de noviembre de 1992, no se le pueden poner plazos de ejecución en el tiempo.

En definitiva, en supuestos absolutamente excepcionales como el ACTUR que examinamos y a cuya «causa expropriandi» se refiere la sentencia de esta Sala antes citada, no resulta aplicable el plazo de diez años previsto en el art. 2525 del TRLS 92 para la concreta conclusión de la urbanización, y por tanto, a efectos de procedencia o no de la reversión, será necesario examinar si la Administración en ese período de tiempo ha realizado o no actuaciones urbanísticas significativas, que manifiesten inequívocamente su intención de ejecutar las obras, lo que sin duda ha ocurrido en el caso de autos aún cuando con una evidente lentitud en la ejecución.

Evidenciada esa intención inequívoca de ejecutar las obras de urbanización, lo que el recurrente no niega, pues únicamente considera incumplido el plazo de diez años para la conclusión de la urbanización, y basándose exclusivamente la petición de reversión en el transcurso de dicho plazo, el motivo de recurso debe ser desestimado."

En similares términos se expresan las SS.T.S. 15/02/2006 (RJ 2006/2937); 20/06/2006 (RJ 2006/4722) y 6/03/2007(RJ 2007/952).

Pues bien, resultando de lo actuado que los terrenos cuya reversión se pretende fueron expropiados con motivo de la ejecución urbanística del Polígono Malpica-Santa Isabel, cuya ejecución en gran medida es una cuestión notoria, y aún admitiendo con la parte que no se ha ejecutado la zona verde que estaba proyectada en dicho lugar, en aplicación de la doctrina jurisprudencial citada más arriba, procederá desestimar la reversión interesada.

Añadir que tampoco procedería la reversión por concurrir la excepción prevista en el art. 40.1a) de la Ley 6/1998.

CUARTO.- No se aprecian motivos que justifiquen la imposición costas procesales a ninguna de las partes por no apreciarse temeridad o mala fe en sus respectivas posturas en los términos del art. 139 de la LJCA.

Vistos los preceptos legales y demás de general y pertinente aplicación.

FALLO

PRIMERO.- Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por D. R. y D^a L. contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 28/04/2006 por el que se desestimaba la solicitud de reversión formulada por los hoy demandantes respecto de la finca identificada como 22-A del Polígono Malpica-Santa Isabel.

SEGUNDO.- No imponer las costas a ninguna de las partes.

Así, por esta mi sentencia contra la que se puede interponer recurso de apelación dentro de los QUINCE DÍAS siguientes a su notificación para ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, lo pronuncio, mando y firmo.