

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA**  
**Recurso nº 551/1998. Sentencia nº 475 (6-06-2002)**

---

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

EXPROPIACIÓN. RONDA HISPANIDAD.

Relación propietarios de bienes y derechos afectados.

Vigencia del Plan General: publicación suficiente.

Innecesariedad de Proyecto de Urbanización.

Proyecto de obras; afectan a un proceso de urbanización, pero son actuaciones aisladas.

No resulta necesaria la aprobación de Plan Especial.

Título suficiente para la expropiación.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Jaime Servera Garcías (*Ponente*)

**MAGISTRADOS**

D. Eugenio Esteras Iguacel

D Fernando García Mata

En Zaragoza, a seis de junio de dos mil dos.

En nombre de S.M. el Rey.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sección Segunda, el recurso número 551/1998, seguido entre partes, como demandante, D<sup>a</sup> M. T. C. I., representada por la Procuradora, D<sup>a</sup> M. P. A. G. y defendida por el Letrado, D. C. U. C.; como demandado el Ayuntamiento de Zaragoza, representado por el Procurador D. F. P. A. y defendido por el Abogado D. P. L. S.

Es objeto de impugnación el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de 27-3-98, que desestima las alegaciones frente al acuerdo plenario de 29-12-97, de aprobación inicial de la relación de propietarios, bienes y derechos afectados por la expropiación para la ejecución del Proyecto «Ronda de la Hispanidad», tramos de la N-330 a la N-232 y de ésta a la A-2.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— Mediante escrito presentado con fecha, 15 de mayo de 1998, la parte actora dedujo el presente recurso contencioso-administrativo contra la indicada resolución.

**SEGUNDO.**— Previa la interposición del recurso, publicación de su incoación y aportación del expediente administrativo, la parte actora formuló deman-

da en súplica de que se dicte sentencia por la que se declare nula la aprobación de la relación de bienes y derechos objeto de la expropiación que nos ocupa, porque:

Primero— El Plan General de 1986, fue objeto de determinadas prescripciones que en una gran parte están pendientes de ser cumplidas. Estando pendiente de cumplimentar los textos refundidos de la memoria, programa de actuación y estudio económico financiero del mismo.

Segundo— Que el Plan de 1986 carece, para el sistema general Ronda de la Hispanidad de las precisiones, determinación de características y enunciación de exigencias mínimas establecidas en la legislación. Estando ausente tanto el estudio de tráfico, como la definición geométrica precisa tanto en planta como en alzado de la vía.

Tercero— Que el Plan de 1986 carece de la expresión del trazado y características de la red de infraestructuras que, como sistemas generales han de discurrir en su caso por el subsuelo de la vía, del sistema general que nos ocupa.

Cuarto— Que no se ha producido la publicación del contenido íntegro de las normas urbanísticas del Plan de 1986, estando pendiente la publicación del contenido de los tomos 5,6 y 7 de las Normas Urbanísticas y el de las Zonas G de suelo urbano y de suelo urbano programado, ni el contenido de las ordenanzas de edificación.

Quinto— Que la delimitación del vial sistema general Ronda de la Hispanidad no coincide con el expresado en la documentación gráfica de la relación de bienes afectados por la expropiación y es de suponer que tampoco coincidirá con el del Proyecto de obras de dicha vía.

Sexto— Que el Plan carece de determinaciones urbanísticas necesarias para el ámbito del sistema general que nos ocupa y además es ineficaz por falta de publicación íntegra, para su ejecución directa a través de un Proyecto de Urbanización o de un Proyecto de Obras Ordinarias, además de no haberse aprobado el Plan Especial que habría pormenorizado, desarrollando las determinaciones del Plan de 1986.

Séptimo— Que los proyectos de obras ordinarias no son título suficiente para legitimar expropiaciones urbanísticas.

Octavo— Que se condene al Ayuntamiento de Zaragoza al pago de las costas devengadas en el presente proceso.

**TERCERO.**— La Administración demandada, en su contestación a la demanda, suplicó la desestimación del recurso.

**CUARTO.**— Recibido el proceso a prueba, se practicó la propuesta declarada pertinente, con el resultado que consta en autos.

**QUINTO.**— Finado el periodo probatorio, las partes evacuaron el traslado para conclusiones sucintas por escrito, señalándose para votación y fallo del recurso el día 6 de los corrientes.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**— Constituye el objeto del presente recurso contencioso-administrativo, determinar si es o no conforme al Ordenamiento Jurídico la resolución indicada en el encabezamiento de esta sentencia, por la que, desestimando las alegaciones de la demandante frente al indicado acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 29 de diciembre de 1997, vino a confirmarse con carácter definitivo la relación de propietarios, bienes y derechos afectados por el Proyecto de Obras igualmente señalado, Expediente 3.169.355/97 del Área de Urbanismo, Servicio de Gestión del Suelo.

**SEGUNDO.**— La recurrente fundamenta la impugnación jurisdiccional de los indicados actos administrativos, en síntesis, en las siguientes alegaciones: 1.— Invigencia del Plan General Municipal de Ordenación Urbana de 1986, no siendo aplicables ninguno de los instrumentos urbanísticos que lo desarrollan y ejecutan. 2.— El Proyecto de Obras que ampara la expropiación no es el preceptivo Proyecto de Urbanización. 3.— De estar vigente el Plan General de 1986, la ejecución del Proyecto de Obras en cuestión supone una grave infracción de la legislación urbanística en lo que respecta al tratamiento de los Sistemas Generales, afirmando la necesidad de elaboración y aprobación de un Plan Especial. 4.— Infracción de la legislación urbanística en cuanto a la tramitación dada al Proyecto de Urbanización. 5.— Infracción del Plan General de 1986 en cuanto al trazado de las alineaciones y límites entre calificaciones del suelo. 6.— Infracción del Plan de 1986, en cuanto al trazado geométrico en alzado de las rasantes. 7.— Infracción del mismo Plan en cuanto a las determinaciones exigibles a los Proyectos de Urbanización. 8.— Inexistencia de título que legitime la expropiación. 9.— Incorrecta e ilegal determinación de las fincas afectadas por la expropiación.

**TERCERO.**— Una vez más la Sala ha de afrontar, como bien apunta la Defensa de la Administración demandada, el examen y decisión de pretensiones deducidas por personas físicas o jurídicas afines a la parte actora al hilo de la impugnación de actos administrativos de muy distinta naturaleza del Ayuntamiento de Zaragoza, en lo que constituye una habitual e importuna conducta procesal, relacionadas con el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986 y los distintos instrumentos urbanísticos en desarrollo y ejecución del mismo, respecto de los cuales existen no sólo sentencias reiteradas de esta Sala, sino incluso del Tribunal Supremo en confirmación de las mismas.

Así, en relación con la invigencia del PGOU de Zaragoza de 1986, hemos de remitirnos a lo razonado por el Tribunal Supremo en su reciente sentencia de 7 de diciembre de 2001, en cuyos fundamentos de derecho sexto, séptimo y octavo, que se dan aquí por reproducidos, reitera lo expresado en su anterior sentencia de 16 de julio de 1999, rechazando dicha afirmación, porque la necesidad de publicación no alcanza a los demás documentos o elementos que, aunque forman parte del Plan, no son normas ni ordenanzas urbanísticas, como planos, gráficos o textos no normativos, aparte de que la sentencia afirma que la publicación del Plan fue probada por la Administración demandada, sin que se apor-

tase contraprueba eficaz sobre que la misma fuese incompleta o que los documentos no publicados tuviesen naturaleza normativa.

**CUARTO.**— Respecto de la cuestión de que el Proyecto de Obras que ampara la expropiación cuestionada no es un preceptivo Proyecto de Urbanización, ha de señalarse igualmente que dicha cuestión ya fue analizada por esta Sala, si bien en relación con otra actuación similar en otra Zona de la Ciudad, en el recurso 1698/91 acumulado al 1565 del mismo año, resueltos, ambos, en sentencia de la Sala (Sección 1ª) 280/1993, de 26 de junio.

En ella, en relación con el denominado Proyecto de Urbanización de la prolongación Avenida Puente del Pilar, tras sentarse que pese a su denominación se trataba realmente de un Proyecto de Obras ordinarias se recogía la doctrina del Tribunal Supremo expresada en la sentencia de 17 de octubre de 1986 (Aranzadi 8042), según la cual de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117.1 de la Ley del Suelo, la ejecución de obras relativas a los sistemas generales, o a alguno de sus elementos (...) no precisan que se hagan por polígonos completos o en unidades de actuación; pudiendo realizarse obras ordinarias, sin necesidad tampoco de un Proyecto de Urbanización y conforme a la normativa del ente interesado, que no tengan por finalidad desarrollar íntegramente el conjunto de determinaciones de un Plan de Ordenación, artículo 67.3 del Reglamento de Planeamiento; obras que afecten a un proceso de urbanización, pero que son actuaciones aisladas y necesarias que estarán legitimadas en tanto no vulneren al Planeamiento aplicable».

En el mismo sentido desestimatorio se pronunciaba la misma sentencia respecto de la denuncia la ausencia de Plan Especial que, según se argumentaba en aquellos recursos y se afirma en el presente, constituiría una exigencia de la normativa urbanística para la ejecución de un Sistema General (artículo 31.4 del Reglamento de Gestión Urbanística), porque, se decía, ello será así cuando la falta de determinaciones en el Plan General precise de tales instrumentos de planeamiento que contengan las necesarias para el desarrollo del Plan a que están subordinados, más cuando el Plan contiene las precisiones necesarias para su ejecución habrá que convenir que la previa aprobación de un Plan Especial resulta superflua. Añadiendo que el artículo 7.1.1 de «las Normas Urbanísticas del PGMO de 1986 excepciona de la necesidad de un Plan Especial la ordenación de Sistemas Generales cuando se trate de suelos completamente urbanizados que se construyan mediante un proyecto unitario o de suelos incluidos en Sectores de Suelo Urbanizable Programado que se ordenen con los Sectores correspondientes, o de vías urbanas con alineaciones definidas en el Plan, salvedades entre las que se encuentra incluido, como entonces, el Proyecto de obras ahora cuestionado con ocasión del inicio del correspondiente procedimiento expropiatorio, siendo de señalar al respecto el informe del Servicio de Gestión de Suelo de 17 de diciembre de 1997, que obra en el expediente y que, en lo sustancial, se transcribe en el hecho primero del escrito de contestación a la demanda, conforme al cual, el Proyecto de Obras en cuestión se incardina en la denominada Ronda de la Hispanidad» (tercer cinturón), con-

venido el 16 de enero de 1989 entre el entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el Ayuntamiento de Zaragoza, prevista en el Plan como primera fase, descrita como conexión entre Isabel la Católica-Torrero-Carretera de Castellón, cuyo trazado ha supuesto una mínima alteración del Sistema General viario que constituye el tercer cinturón en el Plan de 1986, que, por lo mismo, fue al efecto puntualmente modificado inicialmente en octubre de 1997 y definitivamente en mayo de 1998.

**QUINTO.**— Sentada la innecesariedad del Proyecto de Urbanización, decae el cuarto de los motivos de impugnación aducidos en la fundamentación jurídica de la demanda, relativo a la pretendida infracción de la legislación urbanística en la tramitación dada al Proyecto de Urbanización (artículo 141.2 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico), así como el relativo a infracción del Plan en cuanto a las determinaciones exigibles a los Proyectos de Urbanización.

Por otro lado, las denuncias de infracción del mismo Plan General en cuanto al trazado geométrico en planta y en alzado con el Proyecto cuestionado, constituye una argumentación igualmente utilizada en aquellos recursos en relación con la concreta actuación contemplada en los mismos, si bien en este caso sin apoyo en prueba técnica alguna, y sin tener en cuenta los acuerdos plenarios de 29 de marzo de 1996 y 17 de octubre de 1997, este último ratificado por la Diputación General de Aragón en mayo de 1998, de adaptación de aquel planeamiento al Proyecto de Obras de constante referencia, sin que quepa apreciar discrepancia alguna entre ambos.

**SEXTO.**— Se alega también en este recurso la inexistencia de título que legitime la expropiación, motivo que debe ser desestimado, no sólo porque la breve referencia a esta concreta actuación contenida en el PGM de 1986, anteriormente referida, legitima la expropiación, de conformidad con lo prevenido en el artículo 64 del Texto Refundido de la Ley del Suelo entonces vigente, al entender implícita con su aprobación la utilidad pública y necesidad de ocupación (así se decía también en la expresada sentencia de esta Sala de 26-6-93), sino porque, como acertadamente razona la Defensa Letrada del Ayuntamiento demandado, siendo el presente un Proyecto de obras aprobado por el entonces Ministerio de Obras Públicas y concertado con el Ayuntamiento de Zaragoza, en los términos que más arriba han quedado indicados, por disposición del artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa la utilidad pública se entiende implícita en la aprobación de dicho Proyecto.

Por último, se alega, también como entonces, la incorrecta determinación de las fincas afectadas por la expropiación, lo que si bien puede considerarse como el único motivo de impugnación propio del concreto acto administrativo aquí cuestionado, sin embargo debe ser igualmente rechazado, porque además de no alegar, ni menos probar, ninguna imprecisión respecto de la finca de su propiedad afectada por el Proyecto de Obras en cuestión —ni siquiera mantiene la petición de expropiación íntegra de la misma, rechazada en la vía previa administrativa—, establece las discrepancias en relación con el Plan de 1986, que como ha quedado dicho ha sufrido modificaciones para la necesaria adaptación a este proyecto, o realiza afirmaciones de obtención discriminada de terrenos por

parte del Ayuntamiento a costa del aprovechamiento del Suelo Urbano Programado y de la suscripción de los planos de terrenos afectados por Técnico con omisión de los del Proyecto de obra en que parece basarse, sin apoyo en prueba objetiva alguna ni acreditar con lo último discrepancias con el Proyecto de obra que legitima la expropiación.

**SÉPTIMO.**— Todo lo razonado determina la desestimación íntegra del presente recurso contencioso-administrativo, que por lo infundado de los motivos en que se ha sustentado, ha de estimarse procesalmente temerario a efectos de la expresa imposición de las costas causadas con el mismo a la demandante.

## FALLO

**PRIMERO.**— Desestimamos el presente recurso contencioso-administrativo, nº 551/1998, interpuesto por D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> T. C. I.

**SEGUNDO.**— Imponemos a dicha demandante las costas procesales causadas con el mismo.

Así por esta sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.