
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 5 DE ZARAGOZA
Procedimiento Ordinario nº 209/2010-BA. Sentencia nº 8 (10-01-2011)

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

EXPROPIACIÓN. Mº FOMENTO TERRENOS DESTINADOS A SISTEMA GENERALES VIARIOS. PROCEDENCIA.

Adscripción d ellos anteriores terrenos como Sistemas Generales Sectores. Improcedencia. Facultad de la Administración para optar por forma de adquisición. Principio de confianza. Legítimo no vulnerado.

Fallo: Desestimación. Favorable al Ayuntamiento.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. José Javier Oliván del Cacho

En ZARAGOZA, a diez de Enero de dos mil once.

En nombre de S.M. el Rey, el Ilmo. Sr. Magistrado D. José Javier Oliván del Cacho, Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Zaragoza, habiendo visto el procedimiento ordinario 209/2010, en el que ha sido actora A.SL, representada por D. C., Procurador, con asistencia letrada de D. J. y como demandado el Ayuntamiento de Zaragoza, representado por Doña N., Procuradora, con asistencia del Sr. Letrado Consistorial, siendo objeto del recurso el acuerdo de 11 de marzo de 2010.

HECHOS

PRIMERO.- Con fecha 14 de mayo de 2010, se presentó recurso contencioso- administrativo contra el acuerdo precitado.

SEGUNDO.- Con fecha 13 de julio de 2010, se presentó escrito de demanda por el Sr. A., en cuyo suplico interesaba que se dictara Sentencia “por la que se establezca la obligatoriedad de la Administración local de adscribir a los sectores referenciados en los escritos de alegación y recurso administrativos los terrenos destinados a sistemas generales antes indicados, aceptando en definitiva la liberación de los mismos del proceso expropiatorio, operando de igual forma en cuanto a la liberación de las parcelas ubicadas en el interior del ámbito del sector 61/1 del PGOU de Zaragoza”.

TERCERO.- Con fecha 20 de septiembre de 2010, se presentó escrito de oposición a la Demanda, en cuyo suplico interesaba que se dictara una Sentencia desestimatoria y confirmatoria del acto impugnado.

CUARTO.- Presentados los correspondientes escritos de conclusiones, los autos quedaron conclusos para Sentencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Se impugna en esta litis la confirmación de la denegación de la petición de la actora en orden a que se excluyeran determinadas fincas del procedimiento expropiatorio seguido por el Ministerio de Fomento mediante su adscripción a unidades de ejecución.

SEGUNDO.- Del expediente administrativo cabe derivar los siguientes elementos fácticos:

1.- Habiéndose incoado expediente expropiatorio por el Ministerio, de Fomento, constan en el expediente actas previas de ocupación relativas a las fincas 47, 52, 53, 66, 268 y 269.

2.- Mediante escrito fechado a 16 de marzo de 2007, se presentó solicitud dirigida al Ministerio de Fomento, en orden a que se excluyeran las parcelas

precitadas del proceso expropiatorio.

3.- Derivada la petición anterior al Ayuntamiento demandado, el Consejo de Gerencia, en sesión de 8 de noviembre de 2007, resolvió desestimar la solicitud en función de la siguiente motivación:

“A.-Generales:

Las decisiones relativas a la fórmula para la obtención de suelos calificados como Sistema General tienen carácter discrecional, en los términos previstos en -los arts. 106- y siguientes de la Ley 5/1999 Urbanística de Aragón.

-En virtud de la legislación vigente, la delimitación de suelos de Sistemas Generales a obtener gratuitamente por efecto de la gestión de Unidades de Ejecución se remite a los planes de desarrollo que las define, y no a aquellos planes de rango superior que delimiten éstos en Suelo Urbano no Consolidado y en Suelo Urbanizable Delimitado.

-Las previsiones efectuadas por el Plan General respecto de porciones de terreno concretas de Sistema General para su adscripción a las Unidades de Ejecución y sus correspondientes Sectores, no tiene vinculación sobre los planes de desarrollo de los mismos si dichas porciones de suelo han sido obtenidas por la Administración pública previamente a la aprobación de la COMUNIDAD planeamiento de desarrollo, normalmente, en razón a la urgencia en ejecutar el Sistema General.

B.-Específica:

-El Sector de Suelo Urbanizable no Delimitado 61-1 no cuenta con Plan Parcial aprobado, si bien el mismo se encuentra presentado a trámite en expediente número 1.384.371/06, que incluye entre los Sistemas Generales a adscribir los terrenos objeto de expropiación, pero respecto del cual no ha recaído resolución administrativa aprobatoria. Dicho Sector cuenta con Convenio Urbanístico previo requerido por las normas del Plan General, que se encuentra aprobado definitivamente en fecha 27 de julio de 2006 (expte. 675400/05), por lo que no puede hablarse de adscripción a sistemas generales, ni tan siquiera de delimitación del Sector, que en Suelo Urbanizable no delimitado se producirá con la aprobación definitiva del Plan Parcial, por lo que no se considera procedente en la actualidad la obtención anticipada del Sistema General, si no que consecuentemente con lo anterior; deberá continuarse con la tramitación del expediente expropiatorio incoado por el Ministerio de Fomento”.

En la propuesta, se había formulado la siguiente exposición previa:

“El Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación ha emitido informe en el que señala de forma pormenorizada todos los supuestos posibles para permitir la obtención de sistemas generales mediante su adscripción a Áreas de Intervención en Suelo Urbano o Sectores de planeamiento de suelos urbanizables delimitados o no, concluyendo que en virtud de la legislación vigente, la delimitación de suelos de Sistemas Generales a obtener gratuitamente por efecto de la ejecución de las unidades se remite a los planes de desarrollo que las definen, y no a aquellos planes de rango superior que delimiten éstos en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable delimitado.

Por otra parte, plantea qué vinculación tienen sobre los planes de desarrollo, las previsiones efectuadas por el Plan General respecto de porciones concretas de suelo de sistema general para su adscripción a las Unidades de Ejecución de sus correspondientes Sectores, interpretando que la adscripción no debe mantenerse aún en el caso de que dichas porciones de terreno hubieran sido obtenidas previamente a la obtención del planeamiento de desarrollo por las razones que fueran, normalmente de urgencia en la ejecución del Sistema.

En el presente supuesto hace constar que el Sector del Suelo Urbanizable no delimitado 61-1 no cuenta con Plan Parcial aprobado, si bien el mismo se encuentra presentado a trámite en expediente número 1.384.371/06, que incluye entre los Sistemas Generales a adscribir los terrenos objeto de expropiación, pero respecto del cual no ha recaído resolución administrativa aprobatoria. Dicho Sector cuenta con convenio urbanístico previo requerido por las normas del Plan General, que se encuentra aprobado definitivamente en fecha 27 de julio de 2006 (expte. 675400/05), por lo que no puede hablarse de adscripción de Sistemas Generales, ni tan siquiera -de delimitación del Sector, que en suelo urbanizable no delimitado se producirá con

la aprobación definitiva del Plan Parcial, por lo que no se considera procedente en la actualizada la obtención anticipada- del Sistema General.

Por su parte el Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística reitera los criterios establecidos en el informe emitido por el Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación añadiendo el carácter discrecional de las decisiones relativas a la forma de obtención de suelos calificados como sistema general”.

4.- Con fecha 7 de diciembre de 2007, se presentó recurso de reposición, en el que, entre otras cosas, se decía:

“(…) en el supuesto que nos ocupa existen, a nuestro juicio, dos posiciones diferenciadas. La primera -se refiere a las parcelas 5 y 7 del polígono 12474 la primera propiedad de N.,SL y las restantes de A.SL y 1 del polígono 15502, parcelas que no son sistemas generales adscritos al Sector 61/1 sino que se trata de fincas insitas en el ámbito, cuya solicitud de liberación, ni ha sido contestada ,ni por ende justificada con argumento alguno por el Excmo. Ayuntamiento, por lo que reiteramos el Petitum inicial de este expediente en cuanto a las mismas. Piénsese que el sentido de la afección expropiatoria radica en la reposición de un camino cuya existencia operará únicamente hasta el desarrollo de un instrumento de planeamiento que contiene una ordenación y estructura viaria propia que- hace por supuesto innecesario el anterior. Y piénsese que, de conformidad con el tenor de la Ley 6/98, al que remitiría la disposición transitoria 3ª de la Ley 8/2007, la valoración de la expropiación sería de un suelo rústico, y al poco tiempo de tal valoración y obtención, y además por mor de la actividad del particular al impulsar un proceso de transformación urbanística, -multiplicaría su valor al generar unos aprovechamientos que en modo alguno han sido abonados precisamente a dicho particular (...).

En cuanto al resto de parcelas afectadas, y esta cuestión asimismo puede ser aplicada a las porciones anteriores, la voracidad municipal en la obtención de suelos clasificados como sistemas generales ciega la necesaria proporción que debe existir entre la defensa de los intereses públicos y la afección a la propiedad privada. Y ello es así porque en el presente supuesto la administración municipal está expropiación por parte de otro ente administrativo a fin de poder obtener instando a la prosecución de una gratuitamente, no los suelos que nos ocupan, sino otros que en su día puedan resultar interesantes, sin tener en cuenta ni mínimamente la repercusión que ello produce en un particular cuando, dada la legislación sobre valoraciones, más aún tras la redacción dada por la Ley 10/2003 que modificó la 6/98, el justiprecio a recibir en modo alguno servirá para obtener suelos de idéntica clasificación y calificación urbanística”.

TERCERO.- Valorando las alegaciones de los Señores Letrados, lo primero que debe indicarse es que, en el trámite de conclusiones, ha sido -la misma demandada la que ha asumido que no deben prosperar las causas de inadmisión alegadas en el escrito de contestación. En efecto, por un lado, se ha subsanado la falta de aportación del acuerdo del órgano competente de la entidad recurrente, en el que se decide la interposición de este recurso, mientras que, por otro, la actora ha señalado que la discordancia de los suplicos de los escritos de interposición del recurso y de demanda se debe a un error material. En tales circunstancias, y de acuerdo con las propias representaciones letradas de las partes, este Juzgado debe entrar a evaluar las posiciones de fondo (ampliamente documentadas, por cierto) de los señores Abogados.

CUARTO.- Para la resolución de esta litis, interesa recoger lo dispuesto en el art. 107 de la Ley Urbanística de Aragón, según el cual, la obtención de suelos destinados a sistemas generales fuera del suelo urbano consolidado se realiza:

“a.- Mediante cesión obligatoria derivada de su inclusión o adscripción en una unidad de ejecución, cuando ello sea posible.

b.- Cuando la modalidad anterior no fuera practicable, mediante ocupación directa, asignando aprovechamientos subjetivos en unidades de ejecución excedentarias. En tal caso, si las compensaciones no se realizan en el ámbito de un sector o del suelo urbanizable delimitado, el valor de los terrenos y de los aprovechamientos se fijará pericialmente, conforme a los criterios de valoración

aplicables.

c.- Cuando las modalidades anteriores no resulten posibles o convenientes mediante expropiación forzosa (...)”.

Hay, por tanto, una habilitación expresa a la Administración para que se valore la conveniencia de optar por la expropiación o por los otros dos sistemas de obtención de suelos para sistemas generales previstos en dicho precepto.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la adscripción de sistemas generales se produce con la aprobación del correspondiente Plan Parcial, de acuerdo con lo contemplado en los arts. 96.3 y 45 d) de la Ley Urbanística de Aragón.

Por tanto, no habiéndose aprobado el Plan Parcial en el momento de la solicitud, todavía no se había producido la adscripción solicitada ni habría podido producirse en dicha fecha.

Desde otra perspectiva, en el propio expediente (véase folio 27, página 4 del informe del Arquitecto Jefe del Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación de 13 de septiembre de 2007) se ha revelado que no existen prácticamente unidades de ejecución excedentarias (a la vista del aprovechamiento subjetivo previsto), lo que también contribuye a dar soporte a la decisión administrativa cuestionada a la hora de rechazar la fórmula de la ocupación directa; máxime, cuando nos encontramos ante el ejercicio de una potestad discrecional.

Ante este panorama legislativo y fáctico, este Juzgado considera que la apelación a determinados principios jurídicos (algunos de los cuales ya incorporados al Derecho positivo, como los principios de confianza legítima y buena fe, *ex art. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*) no puede ser eficaz para la estimación de este recurso.

Y es que, en opinión de este Juzgado, las previsiones del Plan General, la suscripción de un convenio o el inicio de tramitación -de un plan parcial no constituyen elementos suficientes como- para forzar judicialmente al Ayuntamiento a adoptar una decisión administrativa que cuenta con importantes elementos discrecionales, especialmente, si se tiene en cuenta la limitación con que cuenta los Tribunales y Juzgados para sustituir el contenido de decisiones discrecionales de la Administración (art. 71.2 de la Ley Jurisdiccional).

En este punto, este Juzgado ha tenido a la vista varios exponentes jurisprudenciales sobre la incidencia del principio de confianza legítima en determinados procesos de gestión urbanística. Y, ciertamente, su análisis milita a favor de la desestimación de este recurso, máxime si se repara en que, en el caso de autos, ha sido una decisión expropiatoria de una Administración ajena a la demandada la que ha provocado la controversia. Así, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2005 EDJ 40738 se explica que el principio de confianza legítima no puede justificar una indemnización económica por un cambio de planeamiento en relación con meras expectativas económicas y en la Sentencia del mismo Alto Tribunal de 19 de julio de 2002 EDJ 29122 se señala que este principio de confianza legítima sólo puede surtir efecto ante la existencia de actos terminantes, inequívocos y concluyentes por parte del Ayuntamiento que indujeran a la adquisición de determinados terrenos que luego no fueron permutados (lo que se discutía) y ello porque la Administración actuó dentro de unos márgenes de apreciación, conforme a los informes técnicos municipales.

Procede, por todo ello, desestimar el presente recurso contencioso-administrativo y ratificar el acto objeto de impugnación.

QUINTO.- No concurren circunstancias justificativas de una condena en costas, *ex art. 139 de la Ley Jurisdiccional.*

FALLO

Se desestima el Recurso 209/2010 interpuesto por la mercantil A.S.L. contra el acuerdo de 11/03/10, que se ratifica, al ser conforme a derecho; sin costas.