

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA**  
**Recurso de apelación nº 95/2007. Sentencia de 02-02-2009**

---

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

PLAN GENERAL. IMPUGNACIÓN INDIRECTA.

Reservas de suelo para constitución de Patrimonio Municipal de Suelo.

Normas Urbanísticas. Anulación.

Estimación parcial adhesión. Desestimación recurso de apelación.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Jaime Servera Garcías

**MAGISTRADOS**

D. Eugenio Ángel Esteras Iguacel

D. Fernando García Mata (*ponente*)

Zaragoza, a dos de febrero de dos mil nueve.

Visto por la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sección Segunda, el recurso de apelación interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por el Procurador de los Tribunales D<sup>a</sup> N.C.A. y asistido por el letrado D. C.N.C., contra la sentencia 23/2007, de 24 de enero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Zaragoza, recaída en el Procedimiento Ordinario 476/06, en el que es parte apelada, adherida a la apelación, D. F.F.L., representado por la Procuradora D<sup>a</sup> B.A.A. y asistido por el abogado D. F.Z.M.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**– El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Zaragoza, dictó la sentencia que aquí se apela 23/2007, de 24 de enero, por la que acuerda: “Primero.– Estimar el recurso P. Ordinario nº 476/2006-Ab, interpuesto por D. F.F.L., con la representación y defensa arriba indicada, contra la actuación administrativa a la que se ha hecho referencia en los Antecedentes de Hecho de la presente y; Primero.– Declarar no conforme y ajustada a derecho la actuación administrativa recurrida, anulándola en su consecuencia; SEGUNDO.– No efectuar una especial imposición de las costas causadas”.

**SEGUNDO.**– Notificada dicha resolución a las partes, por la Administración municipal se interpuso en tiempo y forma recurso de apelación, que fue admitido en ambos efectos, dándose traslado a la parte adversa para que formulara oposición, presentándose el correspondiente escrito de oposición y adhesión a la apelación, de la que se dio traslado a la parte contraria que la contestó en tiempo y forma, siendo posteriormente remitidas las actuaciones, con emplazamiento de las partes, a esta Sala.

**TERCERO.**– Turnado a esta Sección 2ª el recurso, formado el correspondiente rollo y comparecidas ambas partes, se admitió a tramite el recurso, señalándose para votación y fallo del mismo el día 28 de enero de. 2009, en que tuvo lugar.

Se aceptan los antecedentes de hecho y fundamentos de derecho de la sentencia apelada en cuanto no se opongan o contradigan los siguientes

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**– Frente a la sentencia cuya parte dispositiva se transcribe en el antecedente de hecho primero de esta sentencia, interpone el Ayuntamiento de Zaragoza recurso de apelación, en el que, tras poner de manifiesto que el Juzgado de instancia en este caso no hace sino acoger los fundamentos de la sentencia que, como primera en asuntos de análogo contenido impugnatorio, dictó el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Zaragoza en el Recurso 444/2005, con fecha 12 de junio de 2006, anulando el acuerdo del Pleno Municipal allí impugnado, en relación con la inclusión de determinada finca en la relación de propietarios, bienes y derechos afectados por la expropiación para la adquisición del Área de Reserva establecida en el PGOU de Zaragoza, para la ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo afectando allí al Barrio de Casetas vuelve a alegar como fundamento del mismo, en síntesis, que la sentencia se aparta de la alegación de la parte demandante relativa a un defecto de motivación del acto impugnado e incluso, del propio Plan en su previsión referente al establecimiento de dichas reservas, para incidir en un motivo, a su juicio, novedoso y distinto, cual es la no identificación en el Plan de todos aquellos usos de interés social que deberían acompañar al de la construcción de viviendas de protección oficial; que la sentencia de instancia no aclara si la motivación por concreción de los fines de interés social perseguidos con la expropiación que nos ocupa se refiere al Plan General, al acuerdo de necesidad de ocupación o al acuerdo aprobando la relación de propietarios, bienes y derechos afectados por la expropiación, para seguidamente indicar la procedencia de anular la sentencia impugnada teniendo en cuenta que la impugnación indirecta del Plan que se efectúa tiene su fundamento en motivos que afectan a su procedimiento de elaboración; que se introducen motivos nuevos, en cuanto que ningún recurrente habría invocado indeterminación en la individualización de los usos de interés social por parte del Plan, que la Memoria del mismo si que hace referencia a los terrenos afectados; añadiendo que no es exigible a aquélla en mismo grado de concreción que a otros instrumentos o actuaciones posteriores; que los motivos indicados como causa expropriandi son los requeridos por la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón (LUA); que el supuesto de hecho de la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo 2003, aplicada por el Juzgado no es coincidente con el de autos, en el que los motivos indicados como causa expropriandi son los requeridos por la LUA para fundar la

aludida potestad, habiendo incurrido el juzgado en inadecuada equiparación del régimen establecido en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y en la Ley Urbanística de Aragón, no siendo exigible al Plan una mayor especificación de los usos de interés social distintos a la construcción de viviendas protegidas, cuando no se conoce si se ejercerá la reserva acogida mediante inclusión en el Patrimonio Municipal del Suelo.

Por su parte la demandante en el recurso contencioso-administrativo objeto del presente recurso de apelación, que planteó en su escrito de demanda la impugnación indirecta del PGOU de Zaragoza del año 2001, en cuanto a su prescripción relativa a la creación en el SUZ 56/5 (Miralbueno) de una Reserva de suelo con destino a incrementar el Patrimonio Municipal de Suelo, pretensión que no se acoge en la sentencia —en ella se rechaza la impugnación indirecta del PGOU igualmente planteada, por estimar que no puede entenderse que el Plan (concretamente en su artículo 736 PGOU) sea en sí mismo e individualmente considerado, disconforme a Derecho tal como exige tal efecto el artículo 26.1 LJCA—, se adhiere al recurso de apelación interpuesto por la contraparte solicitando se estime el recurso indirecto formulado contra el FGOU.

**SEGUNDO.**— Un orden lógico en la resolución de las cuestiones planteadas en esta segunda instancia, obliga a comenzarse su estudio por la mencionada adhesión, por cuanto su hipotética estimación, conllevaría, además del rechazo de los motivos de la apelación de la Corporación Local, relativo a la posibilidad de la impugnación indirecta del Plan General en los términos en que ha sido realizada, la innecesariedad de entrar a conocer del resto de los motivos impugnatorios de la sentencia apelada, puesto que de considerarse disconforme a derecho la previsión del Plan en cuanto a la Reserva de suelos combatida, ello acarrearía necesariamente la del concreto acto administrativo directamente recurrido en los autos venidos en apelación, es decir, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 10 de junio de 2005 y su confirmación en reposición, aprobando definitivamente la relación de propietarios, bienes y derechos afectados por la expropiación para la adquisición del Área de reserva antes referida.

**TERCERO.**— Sosteniendo la Corporación apelante que el motivo aducido no puede ser examinado a través del recurso indirecto, ya que a través de la impugnación indirecta no puede ser examinado el procedimiento de elaboración o aspectos ajenos a las determinaciones materiales de la disposición y, en consecuencia, no puede fiscalizarse la petición de exigencia a la memoria del Plan de una motivación explícita en relación con las finalidades de la expropiación, lo que por sí determina la revocación de la sentencia impugnada, resulta preciso señalar, que aun siendo cierto que, conforme a una uniforme y reiterada jurisprudencia, no pueden examinarse en la impugnación indirecta de disposiciones de carácter general hipotéticos defectos de forma de las mismas ya que, la impugnación indirecta conlleva una restricción de los motivos que pueden ser invocados, pudiendo esgrimirse los que hacen referencia a la adecuación a la Ley de la norma cuestionada, pero quedando fuera los que se funden en defectos

formales en su elaboración, no puede ignorarse que en el presente caso no se invocan irregularidades del procedimiento, sino un aspecto sustantivo material consistente en la motivación y justificación del Plan General en el punto que se cuestiona —lo que se alega es la disconformidad con la previsión misma del Plan al establecer la reserva que nos ocupa con destino sin más especificación, a integrar el Patrimonio Municipal de Suelo, de la que se llega a afirmar que es injustificada e “injustificable” en su necesidad, asertos de los que, partiendo de la discrecionalidad de tal decisión, llega a deducirse la arbitrariedad de aquella previsión—, por lo que debe admitirse la posibilidad de examinar la impugnación indirecta planteada.

**CUARTO.**— Al entrar a considerar tal alegación, forzoso resulta recordar que la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón, regula en su Título III, relativo a Instrumentos especiales, dentro del Capítulo III, los Patrimonios Públicos de Suelo, señalando el artículo 85 que la Administración de la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos que dispongan de Plan General de Ordenación Urbana deberán constituir su respectivo patrimonio público de suelo, con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento, teniendo el mismo la consideración de “patrimonio separado de los restantes bienes municipales” —artículo 86—, regulando el artículo 88 las reservas de terrenos, al disponer en su apartado 1 que “los Planes Generales podrán establecer, sobre suelo clasificado como urbanizable no delimitado, reservas de terrenos de posible adquisición para constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo”, y añadiendo el apartado 2 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, por un plazo máximo de cuatro años”, siendo su objeto y destino el previsto en el artículo 89 que dispone que “los bienes del Patrimonio Público del Suelo, 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, conforme a lo establecido en los artículos siguientes y en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas”.

En el presente caso el concreto contenido de la previsión de constante referencia, se encuentra en el artículo 7.3.6 de las Normas Urbanísticas, destinado a regular las Reservas de terrenos para ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo, el cual literalmente dispone que “al amparo de lo establecido en el artículo 88 de la ley 5/1999, Urbanística de Aragón, en los planos de clasificación del plan general se delimitan las siguientes reservas de suelo urbanizable no delimitado de posible adquisición para ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo: a) Área de Casetas-2; b) La porción que se indica en planos en el área 56/5”, añadiendo, reproduciendo el artículo 88.2 LUA, que “la inclusión de un terreno de estos ámbitos de reserva implica la declaración de utilidad pública

y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios, por un plazo máximo de cuatro años”.

**QUINTO.**— De la lectura de dicha norma urbanística y, al margen de otras posibles referencias a la integración o ampliación del PMS es claro que las reservas en cuestión entre las que se halla la que aquí nos ocupa, se establecen para ampliación del PMS, sin otra especificación y con el sólo fundamento en el artículo 88 LUA, que únicamente prevé la posibilidad de establecer dichas reservas y que su establecimiento implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, sin que en absoluto se contengan los fines propios y legitimadores de dicha reserva, aparte de la mera integración del PMS.

Por ello resulta de aplicación la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2003, aplicada en la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Zaragoza, seguida por la apelada, aunque luego no extrae de ella sus verdaderas consecuencias. En dicha sentencia del Tribunal Supremo (que por cierto analiza un acto de delimitación de reserva de suelos con destino al PMS, en aquel caso de Ayuntamiento de Sevilla), cambiando de criterio, se dice que en sus sentencias originarias no compartió el argumento del Tribunal de Instancia que entendía “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”. Este es el criterio que abandona para potenciar justamente los fines últimos que persigue el PMS, basándose en que la expresión de éstos no es algo inícuo, pues la delimitación de un terreno como reserva lleva implícita ex lege la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, la cual sigue diciendo el Tribunal supremo, sólo tiene sentido “si el acto de reserva expresa una correcta finalidad protegida por la ley que no sea la mera adscripción al Patrimonio Municipal de Suelo y ello por cuanto “la protección del derecho de propiedad así lo exige, imponiendo (...) la necesaria especificación de la «causa exprópiandi», 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”. En el mismo sentido cabe citar la anterior sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1999, recaída en el Recurso de Casación núm. 1043/1993 en la que se constata que “el acto administrativo impugnado no contiene la más mínima referencia a su motivación, conforme a lo acabado de expresar, porque el hecho de que el artículo 99.2 de la Ley 8/1990, de 25 de julio, facultase a los Ayuntamientos para constituir o ampliar el Patrimonio Municipal de Suelo, no es sino la finalidad perseguida por el precepto de facilitar la creación y existencia de ese Patrimonio Municipal, mas es claro que el acto concreto de la Administración en que se materializa tal facultad ha de contener la exigible motivación del porqué se incluye ese determinado terreno o esa zona, y no otras, dentro de esa delimitación de

suelo no urbanizable, apta para esa creación de Patrimonio Municipal de Suelo” afirmando que “naturalmente, que esa falta de motivación o explicación de las razones de esa decisión, produce una total indefensión del interesado, que no puede ni tiene la posibilidad de impugnar tal acto, al carecer de la base fáctica y jurídica en que se ha apoyado la Administración para ello”, lo que determina la desestimación del recurso de casación interpuesto contra la sentencia del TSJ de Madrid de 3 de diciembre de 1992, que estimó el recurso interpuesto contra la resolución que aprobaba, en dicho caso, definitivamente la delimitación de la Unidad de Ejecución por expropiación del ámbito de suelo no urbanizable en “Los Charcos” (Fuencarral).

Y esto es lo que no ha sucedido en el caso aquí enjuiciado, pues se establece la delimitación de la reserva, según deriva del tenor literal de la norma 7.3.6 antes transcrita, para ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo y, como quiera que sólo alude al artículo 88 LUA, no hace la menor referencia explícita, ni tampoco implícita, a los fines que se han de perseguir con los bienes integrados en dicho Patrimonio, que son los previstos en el artículo 89.1 LUA de dicha ley.

Esa indeterminación y no otra, es la que determina que tal previsión por injustificada, ha de reputarse disconforme a derecho, lo que conlleva la estimación del recurso de apelación formulado por la vía de adhesión por la demandante en instancia, en el sentido de que procede anular el acuerdo recurrido, atendida la disconformidad a derecho de la determinación del Plan en que se funda —dicho pronunciamiento es el único que resulta admisible cuando se articula una impugnación indirecta, conforme al artículo 27 LJ, ante un Órgano jurisdiccional que no resulta competente para anular la disposición general impugnada indirectamente, sin que resulte procedente en este caso solicitar o acordar, ante o por el Juzgado, la anulación de la disposición general impugnada indirectamente—, así como la desestimación del recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza, sin necesidad de analizar los demás motivos impugnatorios incluidos en el mismo.

**SEXTO.**— Llegados a este punto, estimada la impugnación indirecta del PGOU de Zaragoza del año 2001, en cuanto a su prescripción relativa a la creación en el SUZ 56.5 (Miralbueno) de una Reserva de suelo con destino a incrementar el Patrimonio Municipal de Suelo, al estimarse la misma disconforme a derecho por las razones expuestas, y dado que este Tribunal tiene competencia objetiva para declarar la ilegalidad de dicha norma jurídica procede acordarlo así en la presente sentencia sin necesidad de disponer el planteamiento de la oportuna cuestión de ilegalidad. Ciertamente, ese no ha sido el criterio seguido por esta Sección que, en pronunciamientos anteriores, estimaba procedente el planteamiento de cuestión de ilegalidad tendente a la anulación de la disposición considerada disconforme a derecho —ello, en síntesis, por cuanto, el Tribunal que decidiera, aún con competencia objetiva, podía no ser competente por reparto, como sucede en el presente caso para conocer de la anulación de

la disposición controvertida con los efectos distorsionadores que ello puede conllevar, y además y fundamentalmente, por cuanto la resolución en la misma sentencia que conoce del recurso de apelación contra el acto, impide la personación e intervención de terceros interesados que posibilita el artículo 124.2 LJ, así como la eventual impugnación de la sentencia que pueda recaer en la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal Supremo—, sin embargo, no puede desconocerse la postura contraria del Tribunal Supremo, manifestada en sentencias recientes tales como la sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso administrativo de 5 de octubre de 2005, que resulta de “obligada aplicación por la Sala de Instancia de lo dispuesto en el artículo 27.2 de la repetida Ley 29/1998 (a cuyo tenor: “Cuando el Juez o Tribunal competente para conocer de un recurso contra un acto fundado en la invalidez de una disposición general lo fuere también para conocer del recurso directo contra ésta, la sentencia declarara la validez o nulidad de la disposición general”), por ser dicha Sala la competente para conocer del recurso directo contra aquella aprobación definitiva de las Normas subsidiarias de Camarles”, añadiendo que “antieconómico e innecesario para reservar el principio de contradicción sería sostener que esa Sala hubiera debido plantearse a sí misma una cuestión de ilegalidad tras un proceso en el que ya se planteaba la ilegalidad de la norma y en el que era parte la Administración autora de ella”, seguida por la de la misma Sección de 17 de mayo de 2006, y más recientemente por la de 20 de septiembre de 2007 que señala que “cuando el Juez o Tribunal competente en relación con el recurso indirecto, no lo sea en relación con el recurso directo “deberá” plantear la cuestión de ilegalidad, una vez que la sentencia que dicte sea firme, limitando el pronunciamiento a la declaración sobre el acto administrativo, sin que, en relación con la disposición general, sus poderes puedan ir mas allá de la no aplicación de la misma de acuerdo con lo señalado en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En cambio en el caso de identidad competencial, el órgano jurisdiccional declarará la validez o nulidad de la disposición general”, añadiendo que conviene precisar, en todo caso, que el apartado 2 del artículo 27 resulta igualmente aplicable en los casos en que el conocimiento del recurso indirecto llega a los Tribunales Superiores de Justicia por medio del recurso de apelación, pues si bien es cierto que existen posiciones, cada vez mas reducidas, que entienden lo contrario, se trata de posturas que, amén de contar en su contra inicialmente con el principio de economía procesal, no tienen en cuenta que el designio del legislador era justamente el que aquí se mantiene y que por ello “los Autos de la Sección Primera de 25 de noviembre de 2002 y 20 de enero de 2003, señalaron ya que “del citado artículo 27.2 de la LJCA se deduce la posibilidad de que el Tribunal Superior de Justicia, en segunda instancia, se pronuncie directamente sobre la legalidad de la disposición general impugnada indirectamente ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo...” concluyendo que “de todo lo expuesto con anterioridad, se deduce por tanto, que en el recurso de apelación interpuesto contra sentencias dictadas en recursos indirectos, el Tribunal “ad quem”, en el caso de tener competencia objetiva para anular la disposición general impugnada

deberá hacerlo así, sin que sea preciso el previo planteamiento de cuestión de ilegalidad”, sentencias que por aplicación del principio de seguridad jurídica y unidad de doctrina aquí se aplican.

**SÉPTIMO.**– Lo hasta aquí razonado, conduce a la desestimación del recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza y a la estimación de la adhesión planteada por el recurrente en instancia lo que determina, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional, la imposición de las costas originadas por su recurso a la Corporación local y no hacer especial pronunciamiento en cuanto a las derivadas de la adhesión de la parte demandante en instancia.

## FALLO

**PRIMERO.**– Desestimamos el recurso de apelación interpuesto AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, contra la sentencia 23/2007, de 24 de enero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Zaragoza, recaída en el Procedimiento Ordinario 476/06, y estimamos la adhesión a la apelación formulada por D. F.F.L., y en su virtud, con revocación parcial de la sentencia apelada, al acoger la impugnación indirecta formulada en la demanda, y mantenimiento del pronunciamiento estimatorio en la misma contenido, acordamos conforme a lo razonado en el fundamento de derecho sexto, anular el Plan General de Ordenación de Zaragoza del año 2001 en cuanto a su prescripción relativa a la creación en el SUZ 56/5 (Miralbueno) de una Reserva de suelo con destino a incrementar el Patrimonio Municipal de Suelo.

Imponemos al Ayuntamiento de Zaragoza las costas originadas con su recurso de apelación y no hacemos especial pronunciamiento en cuanto a las derivadas de la adhesión de la parte demandante en instancia.

Así lo acuerdan y firman los Ilmos. Señores anotados al margen.