

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso nº 741/1997. Sentencia de 16-05-2000**

---

**TEMA. GESTIÓN URBANÍSTICA**

PROYECTO DE URBANIZACIÓN.

Aprobación de relación de propietarios, bienes y derechos afectados por ejecución de proyectos de urbanización en Barrio de Villamayor.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Jesús María Arias Juana

**MAGISTRADOS**

D. Jesús M<sup>a</sup> Arias Juana (*Ponente*)

D. Isabel Zarzuela Ballester

D<sup>a</sup> Nerea Juste Díez de Pinos

En Zaragoza, a dieciséis de mayo de dos mil.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación las resoluciones del Pleno de 30 de noviembre de 1993 y de 25 de abril de 1997, por las que se aprobó la relación de propietarios, bienes y derechos afectados por la ejecución del Proyecto de Urbanización de calle sin nombre en el Barrio de Villamayor.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— La representación de la parte actora, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 13 de mayo de 1997, interpuso el presente recurso contencioso administrativo.

**SEGUNDO.**— Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar la parte recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el suplico de que se dictara sentencia por la que, dejando sin efecto el acto administrativo impugnado, acuerde decretar la nulidad del Acuerdo del Pleno Municipal de 30 de noviembre de 1993 y de 25 de abril de 1997, retrotrayendo todo lo actuado al inicio del expediente.

**TERCERO.**— La Administración demandada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, que se dictara sentencia por la que se declarase la inadmisibilidad del recurso y subsidiariamente su desestimación.

**CUARTO.**— Recibido el juicio a prueba y practicada la propuesta por las partes con el resultado que es de ver en autos, y tras evacuarse el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado, 4 de mayo de 2000.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**— Para la resolución del presente recurso ha de partirse de los siguientes extremos que resultan —además de otros— de lo actuado en el expediente administrativo remitido:

a) En febrero de 1992 se abrió un expediente por el Servicio de Suelo y Vivienda —Sección de Adquisición de Suelo—, relativo al «proyecto de urbanización de calle sin nombre del barrio de Villamayor en esta ciudad» a instancia del Servicio de Ejecución de Planeamiento, por cuyos técnicos se había elaborado un plano indicativo de la zona de ocupación del vial a ejecutar y que venía constituida, aparte de por terrenos de propiedad municipal, por parte de parcelas propiedad de particulares. Tras haberse concretado las porciones de las parcelas que habrían de quedar afectadas por la expropiación, y haberse realizado gestiones con los propietarios con el fin de obtener la enajenación en fase de avenencia que resultaron infructuosas, e informado de que el Proyecto de Urbanización no había sido aprobado, el referido Servicio de Suelo y Vivienda acordó devolver el expediente al Servicio de Ejecución de Planeamiento al objeto de que se estudiase la posibilidad de modificación del Proyecto de referencia.

b) Por el Servicio de Ejecución de Planeamiento se procedió, efectivamente, a modificar el Proyecto inicial, remitiendo nuevo plano de ocupaciones, a partir del cual se concretaron las dos únicas porciones de parcelas cuya ocupación sería precisa, una de una superficie de 40 metros cuadrados de la finca catastral Z-12-84-02-001 cuya titularidad se atribuía a D. J. B. C. y la otra de una superficie de 5 metros cuadrados de la finca catastral Z-12-84-02-002 cuya titularidad se atribuía a D. J. P. B.

c) Al constituir tales porciones parte de un antiguo camino y suscitarse la posibilidad de ser de titularidad municipal o de titularidad de la Comunidad de R. de V., se acordó oír tanto a ésta, como a los Sres. B. C. y P. B., contestándose por dicha Comunidad en escrito de fecha 26 de julio de 1993 que el camino en cuestión figuraba en sus planos elaborados en el año 1923 y que poseía, incluso, un riego entubado, por lo que si deseaban obtener la propiedad del mismo por interés público podían proceder a iniciar el expediente expropiatorio considerando al Sindicato como titular del camino.

d) La Comisión de Gobierno del Ayuntamiento demandado, en sesión de fecha 26 de octubre de 1993, acordó aprobar los trámites licitatorios realizados correspondientes a la contratación por medio de concierto directo de las obras de «urbanización de la calle sin nombre (U-84-11) del Bº de Villamayor», acordándose su adjudicación a la empresa «H.» por la cantidad de 4.788.383 pesetas, por ser la oferta más favorable económicamente para los intereses municipales; obras que —se disponía— habrían de ejecutarse con sujeción al proyecto, pliego de condiciones obrantes en el expediente e instrucciones que cursara la Dirección Técnica Municipal.

e) El Pleno Municipal, en resolución de fecha 30 de noviembre de 1993, acordó aprobar la relación de propietarios, bienes y derechos afectados por la expropiación para la ejecución del Proyecto de Urbanización de la calle sin nom-

bre del Barrio de Villamayor y abrir información pública durante el plazo de quince días conforme a lo previsto en el artículo 18 de la Ley de Expropiación Forzosa y 17 de su Reglamento; figurando en dicha relación, como fincas a expropiar, las dos porciones de «camino» de 40 y 5 metros cuadrados, respectivamente, ya referidas, cuya propiedad se atribuía al Sindicato de R. de V.

f) Notificada la referida resolución a los interesados y efectuadas las publicaciones legalmente previstas, por el Letrado D. F. G. F., en representación de los ahora recurrentes —y de D<sup>a</sup> L. C. S.— se presentó con fecha 4 de enero de 1994 un escrito impugnando la referida relación de propietarios, bienes y derechos afectados por la expropiación.

g) En fecha 20 de febrero de 1997, el referido Letrado presentó un nuevo escrito en el que tras poner de manifiesto que no había sido contestada la impugnación formulada, interesaba que se expidiese certificación de acto presunto.

h) Por resolución de la Alcaldía Presidencia de fecha 13 de marzo de 1997, se acordó, por un lado, declarar improcedente la petición de certificación de acto presunto al considerar que la resolución de 30 de noviembre de 1993 no constituía un acto de carácter definitivo y, por otro, ordenar al Servicio de Gestión de Suelo la prosecución del expediente administrativo en orden a la resolución de las alegaciones formuladas en el mencionado escrito de 4 de enero de 1994. Resolución que fue notificada al Letrado Sr. F. con expresa indicación de que contra la misma cabía interponer recurso contencioso-administrativo.

i) Por resolución del Ayuntamiento Pleno de fecha 25 de abril de 1997, con estimación parcial de la reclamación formulada, se consideró la propiedad de los dos terrenos sujetos a expropiación como litigiosa, al no poder determinarse su propietario real, y en consecuencia, se aprobó definitivamente la relación de propietarios, bienes y derechos afectados por la expropiación, en la que figuraban como propietarios de las dos fincas a expropiar el Sindicato de R. de V. —de las dos— o los Sres. B. C. —respecto de la de 40 m<sup>2</sup>— y P. B. —de la de 5 m<sup>2</sup>—; acordándose expresamente dar traslado del Acuerdo al Ministerio Fiscal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Expropiación Forzosa por resultar litigiosa la titularidad de los bienes afectos por la expropiación; acuerdo que le fue notificado al Letrado Sr. F., como representante de los Sres. B. C. y P. B. el 6 de mayo de 1997, sin indicación alguna respecto de la posibilidad de impugnación en vía jurisdiccional.

**SEGUNDO.**— Partiendo de tales antecedentes, y pese a que en el escrito inicial del presente recurso se concretó como resolución impugnada únicamente la de fecha 13 de marzo de 1997, ha de considerarse —como así vienen a coincidir en demanda y contestación las respectivas representaciones de las partes— como actos impugnados, y cuya conformidad o no a derecho debe aquí determinarse, las resoluciones de 30 de noviembre de 1993 y de 25 de abril de 1997, por las que se fijó la relación de propietarios, bienes y derechos afectados por la expropiación para la ejecución del Proyecto de Urbanización de la calle sin nombre del Barrio de Villamayor, y más específicamente la última de ellas en cuanto aprobó la relación definitiva y vino a acordar la necesidad concreta de ocupación

de las parcelas estrictamente indispensables para el fin de la expropiación. Y es que, la posibilidad de impugnar en vía jurisdiccional el acuerdo de necesidad de ocupación, y por el que se inicia el expediente expropiatorio, es clara pese a la prohibición contenida en la Ley de Expropiación Forzosa, de acuerdo con la reiterada doctrina jurisprudencial de la que es exponente la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 1996 —invocada por la representación del Ayuntamiento demandado en su contestación—; como se declara en esta sentencia «la jurisprudencia ha venido finalmente a declarar, tras un camino evolutivo en torno a esta cuestión, que el acuerdo de necesidad de ocupación, no obstante la prohibición que formalmente pervive en la Ley de Expropiación Forzosa, es susceptible de impugnación en la vía contencioso-administrativa, pues otra cosa vulneraría el principio de plenitud de la fiscalización por los tribunales de los actos de las administraciones públicas, esencial en el Estado de derecho, que proclama el artículo 106 de la Constitución. La jurisprudencia, en efecto —continúa diciendo—, viene declarando que, al iniciarse el expediente expropiatorio con el acuerdo de necesidad de ocupación (artículo 21.1 de la Ley de Expropiación Forzosa), cabe dirigir la acción impugnatoria en vía jurisdiccional contra él, a pesar de lo establecido por los artículos 22.3 y 126.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, por haber estos preceptos devenido sin eficacia alguna en virtud de la disposición derogatoria general contenida en la Constitución, en relación con los artículos 24.1 y 106.1 de ésta (sentencias de 14 de junio de 1983, 4 de abril de 1984, 6 de junio de 1984, 28 de noviembre de 1984 y 7 de noviembre de 1994)».

**TERCERO.**— Entrando previamente en el examen de la pretendida inadmisibilidad opuesta por la Administración demandada —falta de comunicación previa de la interposición del recurso contra los dos referidos actos, por haberse anunciado la interposición únicamente respecto de la resolución de 13 de marzo de 1997—, basta señalar para su desestimación, que el Tribunal Constitucional en su sentencia número 76/1996, de 30 de abril, recaída en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas planteadas por esta Sección en relación con el artículo 57.2.f) de la Ley Jurisdiccional y con el artículo 110.3 y la Disposición adicional undécima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, vino a declarar que «el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico, reclama, en lo que ahora importa, la necesidad de interpretar las normas procesales en el sentido más favorable a la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 90/1986), muy especialmente cuando está en juego no el acceso a los recursos sino el acceso a la jurisdicción (SSTC 37/1995 y 55/1995), para permitir así un pronunciamiento judicial sobre el fondo del asunto, contenido propio y normal de aquel derecho (STC 40/1996), que aquí, al proyectarse sobre los actos de la Administración, integra más específicamente el “derecho de los administrados a que el Juez enjuicie los actos administrativos que les afectan (art. 24.1 CE)”, esto es, su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE)», lo que «constituye la culminación del sistema de derechos y garantías característico del Estado de Derecho (STC 294/1994)», y en la

que se concluye con la posibilidad de subsanación de la falta de comunicación previa, incluso realizando tal comunicación con posterioridad a la interposición del recurso contencioso administrativo. Y siendo ello así, ha de estimarse cumplido el requisito en cuestión con la comunicación en su día efectuada —aunque sólo se especificara como resolución contra la que se anunciaba la interposición del recurso la de 13 de marzo de 1993— y, en todo caso, habría de estimarse subsanada su falta inicial, dado el conocimiento por parte de la Administración del objeto del recurso desde los primeros momentos, al remitir —tras serle reclamado— el expediente administrativo expuesto en el primer fundamento comprensivo de las resoluciones impugnadas.

Y, así mismo, ha de rechazarse la pretendida inadmisibilidad que del recurso se pretende respecto del primero de los actos —el de fecha 30 de noviembre de 1993— y que se plantea por la representación del Ayuntamiento en el escrito de conclusiones, al carecer de todo fundamento toda que, frente al mismo, cabía formular en vía administrativa alegaciones o reclamaciones, a cuyo fin se abrió, como ya quedó expuesto, el oportuno plazo de información pública, dentro del cual fue presentado por la representación de los recurrentes un escrito impugnando la relación inicialmente aprobada, y que inexplicablemente no tuvo respuesta hasta que, pasados más de tres años, se solicitó la expedición de certificación de acto presunto, dictándose primero la resolución de 13 de marzo de 1997 y después la de 25 de abril de 1997 que constituye el Acuerdo de necesidad de ocupación y que precisamente estimó en parte la reclamación en su día formulada.

**CUARTO.**— Como ha quedado expuesto, el objeto del recurso ha de circunscribirse a los Acuerdos por los que se declaró la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados en el expediente expropiatorio, sin que quepa, por tanto, entrar a examinar la conformidad o no a derecho de otros actos, como son los Acuerdos por los que se aprobó el Proyecto de Delimitación, la innecesariedad de reparcelación y el Estudio de Detalle de la Unidad de Actuación U-84-11 —objeto de impugnación de un anterior recurso contencioso, con sentencia desestimatoria ya firme—, las resoluciones por las que se concedieron licencias de obras en el ámbito de tal Unidad de Actuación, el Acuerdo de fecha 26 de octubre de 1993 referido en el primero de estos fundamentos y el Acuerdo del Ayuntamiento Pleno de fecha 26 de mayo de 1994 por el que se aprobó con carácter definitivo la modificación del referido Estudio de Detalle.

Como ya se ha dicho en otras ocasiones, conforme dispone el artículo 2.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, la potestad de expropiar viene atribuida con exclusividad a las entidades administrativas territoriales, esto es, Estado, Provincia y Municipio, —y tras la entrada en vigor de la Constitución y la promulgación de los diversos Estatutos, las Comunidades Autónomas—, por lo que ha de afirmarse que el Municipio es legítimo titular activo de la potestad expropiatoria, configurada como un poder abstracto y genérico, surgido de una habilitación legal previa, de carácter innovativo y cuyos efectos se encaminan a extinguir o transformar situaciones jurídicas patrimoniales de las personas sujetas a la

misma. Evidentemente para que sea posible el sacrificio del derecho de propiedad, cuyo contenido esencial protege el artículo 53.1 de la Constitución, ha de concurrir una causa expropiandi, esto es, una causa de utilidad pública o de interés social que constituye requisito previo de la expropiación —en la que el acuerdo de necesidad de ocupación inicia el expediente expropiatorio, quedando en el mismo concretados los bienes y derechos que han de ser sacrificados al fin de la expropiación—, debiendo tenerse presente que, conforme al artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa, la utilidad pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios municipales.

Y en el presente caso, ninguna duda hay de la concurrencia del referido requisito cuando con la expropiación se persigue llevar a cabo la urbanización de un vial previsto en el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, de acuerdo con las precisiones contenidas en el Estudio de Detalle y Proyecto de obras aprobado el 26 de octubre de 1993, y de los que resulta con la necesaria concreción las dos parcelas cuya expropiación es precisa y que son las ya referidas de 40 y 5 metros cuadrados, respectivamente, tal y como se recogió en el Acuerdo aquí impugnado, sin que, en cambio, pudiera determinarse la titularidad de las mismas, por lo que fue preciso considerarla como litigiosa y, consiguientemente, acordar que se entendieran las diligencias con el Ministerio Fiscal a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Expropiación Forzosa. Habiéndose seguido a instancia de los ahora recurrentes un juicio de menor cuantía en el que recayó, en grado de apelación, sentencia de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 24 de marzo de 1999, por la se fijaron los límites y extensión de las propiedades de los contendientes y se declaró expresamente que entre estas existía un camino de herederos propiedad de las fincas a las que servían de límite por mitad hasta su eje de las fincas a las que separa, y con la que queda fijada la titularidad de las porciones de tal camino objeto de expropiación —correspondiéndoles, finalmente, mas sólo en parte a los Sres. B. C. y P. B.—, sentencia que, obviamente, habrá de surtir efectos en el expediente de expropiación, pero sin que pueda determinar la nulidad de la resolución impugnada, que ha de estimarse, por el contrario, conforme a derecho al considerar entonces litigiosa —como efectivamente lo era— la titularidad de las mismas.

Debiendo significarse —frente a las argumentaciones vertidas en la demanda— que como declara el Tribunal Supremo en la citada sentencia de 30 de septiembre de 1996 la jurisprudencia exige la descripción de las fincas y de sus propietarios en el acuerdo de necesidad de ocupación de los bienes y derechos expropiados (artículo 20 de la Ley de Expropiación Forzosa) «con el fin de permitir ejercer el derecho de defensa a los titulares de los bienes y derechos expropiados, tanto en cuanto los aspectos relativos a la procedencia de la expropiación como en cuanto a los relativos a la procedencia de ocupar unos y otros bienes, abarcando una u otra superficie o extensión. Por ello no basta para que deba anularse el acuerdo de necesidad de ocupación con que hayan existido defectos formales en la relación de bienes, sino que debe justificarse que estos

han redundado en una efectiva indefensión de los particulares afectados»; y en el presente caso es evidente que ninguna indefensión cabe apreciar que se les haya ocasionado a los recurrentes, quienes —aparte de su intervención en otros expedientes relacionados con la Unidad de Actuación U-84-11 y ejercicio por su parte de acciones de diversa naturaleza—, en el concreto expediente que dio lugar al Acuerdo impugnado de 25 de abril de 1997 pudieron comparecer, como así hicieron, en el trámite de información pública previsto en el artículo 18 de la Ley de Expropiación Forzosa, y efectuar cuantas alegaciones estimaron oportunas en defensa de sus intereses, habiendo tenido, así mismo, acceso a la presente vía jurisdiccional, en la que no ha quedado en modo alguno desvirtuada que la superficie necesaria a expropiar para la ejecución del Estudio de Detalle y Proyecto aprobado sea otra que la fijada en el referido Acuerdo.

**QUINTO.**— Entrando, por último, en la invocada desviación de poder, ha de tenerse presente que, como se recuerda en la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1993 (Ar. 1600), con cita de otras anteriores, «en desviación de poder se incurre, tal y como acertadamente define el artículo 83.3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuando se ejercitan potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el Ordenamiento jurídico, fines que no es necesario que sean privados de interés particular del agente o autoridad administrativa, sino que, aunque públicos, sean en todo caso diferentes de los considerados expresa o tácitamente por la norma habilitante de la potestad para otorgarla, de suerte que se produzca una divergencia entre estos y los realmente perseguidos, así como que también tal irregularidad teleológica lleva implícito un importante problema, cual es el de su prueba, de todo punto necesaria y que pocas veces se logra de una manera directa, ya que siendo preciso para su apreciación comparar dos fines, por un lado el general, en contemplación del cual el ordenamiento Jurídico atribuye la potestad de la Administración, y por otro, el que en concreto haya perseguido la misma al dictar el acto respecto del que se discute la legalidad, ello exige una indagación en el terreno psicológico que resulta de muy difícil prueba, por lo que habrá que acudir normalmente a las presunciones, medio de prueba que requiere que un hecho base esté completamente acreditado y que entre el mismo y el hecho consecuencia exista un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano, tal como establecen los artículos 1248 y 1253 del Código Civil». Y en el caso enjuiciado, lo actuado en el expediente administrativo y en el presente recurso, no permiten en modo alguno considerar probado, ni siquiera por presunciones, que por la Administración se haya buscado otra finalidad que la de que se lleve a efecto la urbanización de un vial conforme el planeamiento y proyecto aprobados.

**SEXTO.**— Lo anteriormente expuesto determina la desestimación del recurso, sin que, por otro lado, se aprecien motivos para un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

**FALLAMOS**

**PRIMERO.**– Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 741 del año 1997, interpuesto por D. M. M. A., D. J. B. C. , D. J. P. B. y D. E. M. L.

**SEGUNDO.**– No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

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