



Recurso Nº: 5605/2006

Mercedes Albi Murga

**RECURSO CASACION Num.: 5605/2006**

**Votación: 02/02/2011**

**Ponente Excmo. Sr. D.: Juan Carlos Trillo Alonso**

**Secretaría Sr./Sra.: Ilmo. Sr. D. Gonzalo Núñez Ispa**

## SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN: SEXTA

**Excmos. Sres.:**

**Presidente:**

**D. Octavio Juan Herrero Pina**

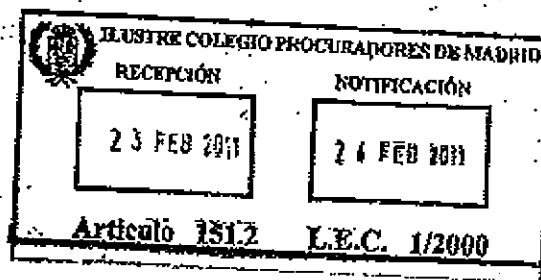
**Magistrados:**

**D. Luis María Díez-Picazo Giménez**

**D. Juan Carlos Trillo Alonso**

**D. Carlos Lesmes Serrano**

**D. Agustín Puente Prieto**



En la Villa de Madrid, a cuatro de Febrero de dos mil once.

Vistos por la Sala Tercera, Sección Sexta, del Tribunal Supremo, constituida por los Señores al margen anotados, el presente recurso de casación, que con el número 5605/06, ante la misma pende de resolución, interpuesto por URBANIZACIÓN SANTO DOMINGO, S.A., doña CARLOTA SANSANO IBORRA y doña JOSEFINA SANSANO IBORRA, contra la Sentencia de fecha 3 de julio de 2006, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del



Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso contencioso administrativo número 521/99, contra la Resolución del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de 9-12-1998 aprobatoria de Plan Especial delimitador del Área de Reserva para ampliación del suelo público (terrenos en el Cerro Colmenares de Alicante); contra Resolución del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de 24-7-2001, desestimatoria del Recurso potestativo de Reposición entablado frente a otras de 16-6-99 y 23-4-99, por las que se aprobaba definitivamente la relación de propietarios afectados y bienes y derechos de necesaria ocupación por la expropiación correspondiente a las fases A y B; contra otras dos del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de 16-4-1999 y 27-6-00, aprobatorias de la relación de bienes y derechos afectados por la referida expropiación Fases A y B - respectivamente-; contra otras de 24-7-01 del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes desestimatorias de la Alzada interpuesta contra otras de la Comisión Territorial de Urbanismo de 23-4-99 y 11-7-2000 que aprobaron definitivamente el expediente de tasación conjunta de los terrenos incluidos en dicha área (Fases A y B), siendo partes demandadas las mismas recurrentes, la Generalitat Valenciana, don José Pertusa García, don Javier Larrosa Baldo, don Miguel Arias Sánchez, don Francisco Sala Magraner, don José Luis Sánchez Lizaso, don Carlos Arribas Ugarte, don Santiago Román Valdés, don José Antonio Pina y don Alfonso Arenas Férriz.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La Sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor literal: "FALLAMOS: 1.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. José Pertusa García, D. Javier Larrosa Baldo, D. Miguel Arias Sánchez, D. Francisco Sala Magraner, D. José Luis Sánchez Lizaso, D. Carlos Arribas Ugarte, D. Santiago Román Valdés, D. José Antonio Pina y D. Alfonso Arenas Férriz, representados por el Procurador D. Jorge Castelló Navarro; la entidad Urbanizadora Santo Domingo, S.A. representada por el Procurador D. Jorge Tarsilli Lucaferri, y Dña. Josefa y Dña. Carlota Sansano Iborra, representadas por D. Fernando Bosch Melis, contra la Resolución del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de 9-12-1998 aprobatoria de Plan Especial delimitador del Área de Reserva para



ampliación del suelo público (terrenos en el Cerro Colmenares de Alicante); contra Resolución del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de 24-7-2001, desestimatoria del Recurso potestativo de Reposición entablado frente a otras de 16-6-99 y 23-4-99 por las que se aprobaba definitivamente la relación de propietarios afectados y bienes y derechos de necesaria ocupación por la expropiación correspondiente a las fases A y B; contra otras dos del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de 16-4-1999 y 27-6-00 aprobatorias de la relación de bienes y derechos afectados por la referida expropiación Fases A y B -respectivamente-; contra otras de 24-7-01 del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes desestimatorias de la Alzada interpuesta contra otras de la Comisión Territorial de Urbanismo de 23-4-99 y 11-7-2000 que aprobaron definitivamente el expediente de tasación conjunta de los terrenos incluidos en dicha área (Fases A y B). 2.- No hacer expresa imposición de costas".

**SEGUNDO.-** Notificada la anterior Sentencia, la Procuradora doña M<sup>a</sup> Jesús Mateo Herranz, en nombre y representación de Urbanizadora Santo Domingo, S.L., y el Procurador don Felipe Ramos Cea, en el nombre y representación de doña Carlota y doña Josefina Sansano Iborra, presentaron escritos, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, preparando recurso de casación contra la referida resolución. Por providencia, la Sala tuvo por preparados en tiempo y forma los recursos de casación, emplazando a las partes para que comparecieran ante el Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones y el expediente administrativo ante este Tribunal, las partes recurrentes se personaron ante esta Sala y formularon escritos de interposición del recurso de casación, expresando los motivos en que se amparaban, suplicando que se tuviera por interpuesto el recurso de casación, interesando la Procuradora doña M<sup>a</sup> Jesús Mateo Herranz, en nombre y representación de Urbanizadora Santo Domingo, S.L., que previos los trámites legales, se dictara Sentencia que "... lo estime, revocando, en su virtud, la sentencia recurrida, y declarando nulos y sin efecto y valor alguno los actos administrativos impugnados en aquéllos, esto es, la Resolución del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte y de la Generalitat Valenciana de 9 de diciembre de 1998 aprobando el Plan Especial de Reserva para la Ampliación del Patrimonio Público de la Generalitat Valenciana, Cerro Colmenares, más los actos reseñados en la pág. 2 de este

*escrito que traen causa directa de aquél y que fueron asimismo recurridos en los autos acumulados", y el Procurador don Felipe Ramos Cea, en nombre y representación de doña Carlota y doña Josefina, que "... se dicte en su día Sentencia por la que estime dicho recurso, dejando sin efecto la mencionada Sentencia".*

**CUARTO.-** Teniendo por interpuesto y admitido el recurso de casación por esta Sala, se emplazó a las partes recurridas para que en el plazo de treinta días formalizaran sus escritos de oposición, lo que verificaron en tiempo y forma el Abogado de la Generalitat Valenciana y la Procuradora doña Mercedes Albi Murcia, impugnando los motivos del recurso de casación, en virtud de las razones que estimaron procedentes, suplicando el Abogado de la Generalitat Valenciana, en el nombre y representación que ostenta, que la Sala dictara Sentencia "... desestimatoria de dicho recursos de casación, con todos los pronunciamientos favorables a esta Administración demandada", y la Procuradora doña Mercedes Albi Murcia, en nombre y representación de don José Pertusa García, don Javier Larrosa Baldo, don Miguel Arias Sánchez y don Francisco Sala Magraner, que la Sala dictara Sentencia "... que revoque la dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en los términos interesados por los recurrentes en casación, con las consiguientes estimaciones de los recursos contencioso administrativos deducidos ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana".

**QUINTO.-** Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día **DOS DE FEBRERO DE DOS MIL ONCE**, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **JUAN CARLOS TRILLO ALONSO**, Magistrado de la Sección.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Es objeto de impugnación en el presente recurso la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia el 3 de julio de



2005, en el recurso contencioso administrativo nº 521/99 y acumulados, interpuestos, entre otros, por las hoy también recurrentes (Urbanización Santo Domingo, S.A., y doña Josefa y doña Carlota Sansano Iborra), contra las resoluciones del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de la Generalitat Valenciana siguientes: Una.- Resolución de 9 de diciembre de 1998, por la que se aprueba el Plan Especial delimitador del área de reserva para la ampliación de suelo público, afectante a terrenos sitos en el Cerro Colmenares de Alicante. Dos.- Resolución de 24 de julio de 2001, desestimatoria del recurso de reposición deducido contra otras de 23 de abril y 16 de junio de 1999, por las que se aprobó definitivamente la relación de propietarios afectados y bienes y derechos de necesaria ocupación. Tres.- Otras dos resoluciones de 16 de abril y 27 de junio de 2011, también aprobatorias de la relación de afectados y bienes y derechos. Cuatro.- Otras dos de 24 de julio de 2001, desestimatorias de los recursos de alzada interpuestos contra las de 23 de abril de 1999 y 11 de julio de 2008, por las que se aprueba definitivamente el expediente de tasación conjunta de los terrenos incluidos en el área.

La sentencia recurrida delimita en su fundamento de derecho primero los motivos impugnatorios aducidos por las partes (ausencia de concreción, motivación y justificación del objetivo o finalidad del Plan Especial de Reserva; inexistencia de causa expropiandi; inconstitucionalidad del artículo 99 de la Ley autonómica 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística; vulneración del principio de igualdad con relación a áreas colindantes, cuyos terrenos, afectos a un interés público, sí fueron objeto de negociaciones y pactos sin necesidad de acudir al procedimiento expropiatorio; vulneración del derecho comunitario en materia de competencia, en concreto, de los artículos 90 y 92 del Tratado de Roma; valoración ínfima de los terrenos afectos a la actuación; y existencia de dos superficies conflictivas por desafectación tácita.

En el segundo, siguiendo, se dice, resoluciones anteriores de la Sala, con cita y transcripción parcial de las sentencias dictadas el 5 y el 9 de diciembre de 2002 en los recursos 1/600/98 y 2501/97, analiza la naturaleza y características de los Planes Especiales delimitadores de áreas de reserva para ampliación del suelo público, de la siguiente forma:

*"Esta Sala ha abordado la cuestión en anteriores Ss., cual la de 9-12-02 (R. 1/2501 /97), analizando el Plan Especial para la formación de*

patrimonio público del suelo de la Generalidad Valenciana que afecta a determinados terrenos de los términos municipales de Benidorm y Finestrat aprobado por resolución de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de 29-7-1997, y el Plan Especial Director de usos e infraestructuras «Área del Parque Temático» de Benidorm-Finestrat aprobado definitivamente en 10-2-98.

En la indicada S., y por lo que se refiere al primero, ya se indicó que «el Plan Especial para la formación de patrimonio público del suelo de la Generalidad Valenciana que afecta a determinados terrenos en los términos municipales de Benidorm y Finestrat, objeto del proceso, es un instrumento aprobado por la Consellería de Obras Públicas en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 99.1 de la Ley Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística.

Dicho precepto señala que: "Los Ayuntamientos, las entidades locales supramunicipales y la Generalidad, en previsión de la ampliación de sus patrimonios públicos de suelo, podrán reservarse áreas para legitimar en ellas la expropiación de bienes inmuebles, cualquiera que sea su clasificación o calificación urbanística. La reserva, si no estuviera prevista en el Plan General, se efectuará mediante Plan Especial y podrá ser incluso previa a la programación de los terrenos. Dicha programación, no obstante, podrá ser instada por los particulares -conforme a los arts. 44 y siguientes-, solicitando autorización previa de la Administración titular de la reserva, quien, en su caso, podrá otorgarla con sujeción a las condiciones de interés público que procedan para lograr los fines sociales pretendidos al efectuarla".

En dicha norma se hace palmario que la naturaleza del Plan Especial que se aprobase al amparo de la misma, no sería la de un Plan ordenador del territorio o de parte de él con más o menos pormenorización, sino un Plan delimitador de un espacio sobre el que se crea una reserva de suelo para actuar sobre él en el futuro y ello con el objetivo y finalidad de cumplir unos fines de interés social, legitimándose por esta delimitación la expropiación de los terrenos delimitados.

En el caso presente, en el propio acto administrativo impugnado se consigna el objeto y finalidad de la tramitación y aprobación del Plan Especial, al señalar que el objeto del mismo es "la formación de patrimonio público del suelo de la Generalidad Valenciana, en los citados terrenos" y que la actuación pretendida es la "implantación de un parque temático así como otras actividades de importancia para la economía regional y el desarrollo turístico de la Comunidad Valenciana"».



Con relación al segundo *-Plan Especial de Usos e Infraestructuras-*, indicaba la S. que parcialmente transcribimos, lo siguiente:

*<por su parte, fija los usos e infraestructuras aplicables al ámbito delimitado por el anterior. Su exposición de motivos establece en tal sentido que el presente Plan Especial de la Generalitat Valenciana tiene como objeto ordenar los diversos usos del suelo, el desarrollo de las infraestructuras públicas de acompañamiento, la protección del paisaje, la creación de espacios libres, áreas dotacionales públicas y áreas de equipamiento con otros usos (recreativos, hoteleros, turístico-deportivos, etc.), siendo su principal finalidad la implantación de la instalación recreativa Parque Temático>>.*

En otras Ss., como la de 5-12-02 (Rec. 1/600/98 seguido contra el Acuerdo aprobatorio del PE de Usos e Infraestructuras), se declara que este PE es adecuado para realizar la ordenación pretendida, para regular planeamiento territorial, estableciendo que *<para enmarcar la cuestión en el ámbito normativo aplicable, deberá citarse el contenido de los arts. 24 y 12. E) de la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre (LRAU). El artículo 24 LRAU regula:*

*"Planes Especiales.- Como complemento, desarrollo o mejora del planeamiento general podrán formularse Planes Especiales cuyo objeto sea satisfacer los fines públicos taxativamente previstos en el artículo 12.E) y F). Se formalizan mediante los documentos más adecuados a su objeto específico, debiendo redactarse con igual o mayor detalle que el planeamiento que complementen o modifiquen."*

Por su parte, el artículo 12 LRAU contempla los instrumentos de ordenación, definiendo en su apartado E) los Planes Especiales:

*"E) Planes Especiales, que en desarrollo, complemento o, incluso, modificación del planeamiento general y parcial, cumplen cualquiera de los siguientes cometidos: crear o ampliar reservas de suelo dotacional; definir y proteger las infraestructuras o vías de comunicación, el paisaje o el medio natural; adoptar medidas para la mejor conservación de los inmuebles de interés cultural o arquitectónico; concretar el funcionamiento de las redes de infraestructuras; y vincular áreas o parcelas, urbanas o urbanizables, a la construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública cuando el Plan General se hubiera limitado a prever su destino residencial".*

En relación con las citadas normas legales, el artículo 37 LRAU dispone que:

*"Elaboración de los Planes Especiales y de los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos.- Los Planes Especiales y los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos podrán ser elaborados y promovidos por las distintas Administraciones Públicas, directamente o -bajo su control- a través de sus concesionarios o agentes, cuando, para poder ejercer sus respectivas competencias sectoriales, precisen establecer nuevas determinaciones en la ordenación urbanística vigente."*

*La lectura de las citadas disposiciones autonómicas no permite apreciar la alegación actora, puesto que estamos ante un instrumento de planeamiento, el Plan Especial, que puede desarrollar o mejorar el planeamiento general, es decir, modificarlo o establecer nuevas determinaciones, más allá de la tradicional jerarquía de planes consagrada en el sistema urbanístico estatal. No estamos ante una ordenación puntual o determinada del territorio, sino ante una verdadera modificación de los planeamientos de Finestrat y Benidorm posibilitada por el ordenamiento urbanístico valenciano y, más concretamente, por un Plan Especial Director de Usos e Infraestructuras, que no se limita a legitimar la actuación de la Administración autonómica, sino que establece una nueva ordenación urbanística sobre un área de reserva de patrimonio público de suelo de la Generalitat Valenciana, previamente establecida (acuerdo de 29-7-1997)->>".*

En el fundamento de derecho tercero responde el Tribunal de instancia a la denuncia de falta de concreción, motivación y justificación del Plan Especial e indefinición de usos en los siguientes términos:

*"Entrando ya en análisis de las cuestiones objeto del presente recurso y comenzando con la planteada en primer término y relativa a la ausencia de concreción, motivación y justificación del objetivo o finalidad del PE de Reserva, y a la falta de definición de los usos del suelo, hemos de remitirnos a la propia Resolución aprobatoria del PE delimitador del Área de Reserva para ampliación del suelo público del Cerro Colmenares (del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de 9-12-98) en cuyo F.D 2º se expresa al respecto:*

*<<... el objeto del presente Proyecto consiste en delimitar un área de reserva para el patrimonio público de suelo de la Generalidad Valenciana que abarca una superficie de 2.356.965 m2, en la zona denominada "Cerro Colmenares" de Alicante, con la finalidad de propiciar dentro de esta reserva de suelo la implantación de un complejo metropolitano para actividades lúdicas*



de carácter terciario recreativo de grandes dimensiones en la ciudad de Alicante».

La creación o implantación de áreas metropolitanas con fines recreativos ha sido considerada finalidad o motivo suficiente para la obtención, por las Administraciones competentes, de terrenos afectos a dicho objetivo. Así se evidencia en relación a los complejos lúdico metropolitanos, que han dado en llamarse «Parques Temáticos», cual el de Salou-Vilaseca (Port Aventura), respecto del cual el TS en sentencias, como la de 20-4-99 y la de 20-3-99, ha avalado dicha posibilidad, es decir la vinculación del «interés social», que justifica la creación de una reserva de suelo; con la creación de un complejo recreativo-turístico.

En cualquier caso, como esta Sala ha establecido en la S. 9-12-02 (R. 1/2501 /97) transcrita en el precedente fundamento, la constitución y ampliación de patrimonios públicos del suelo ya sería causa legitimatoria de la expropiación forzosa.

Lo primero que hay que decir es que, como bien afirma la contestación a la demanda, si bien en sus orígenes el instituto expropiatorio estaba conectado a la creación de obras públicas, en la actualidad no necesariamente debe darse esa conexión. Y la misma introducción en nuestras leyes expropiatorias del concepto de interés social refleja la superación de la vinculación del instituto expropiatorio a las obras públicas, en la medida en que nos encontramos con casos en que el beneficiario no es una Administración ni tampoco uno de sus concesionarios. Ello, por lo demás, es coherente con el propio concepto de Estado Social de Derecho, caracterizado, como afirma la STC de 7-2-84, por el hecho de que también los particulares realizan funciones y actividades que pueden considerarse de interés general, sin que por tanto exista un monopolio de la iniciativa administrativa al respecto.

Desde otra perspectiva no puede desconocerse que la diversificación de la oferta turística mediante la creación de un parque temático, o de una zona metropolitana lúdico-recreativa vinculada, además, a la diversificación de la oferta turística -como la que es aquí objeto de debate-, resulta de utilidad pública, máxime en una zona donde existe sobresaturación del turismo de playa.

La sentencia de esta Sala y sección 58/02, de 18 de enero, afirma, en relación con otro parque temático, que la promoción del turismo y el desarrollo regional son competencias de la Comunidad Valenciana, y que no puede dudarse del interés de la actuación en cuestión para el desarrollo turístico y

para la economía de la Comunidad; por lo que la actuación proyectada es de interés general y por tanto concurre causa que legitima la expropiación.

Y a mayor abundamiento tampoco parece cuestionable que la creación de dicha área, con complejos hoteleros y zona comercial adyacente, vaya a ser un motor importante para la creación de empleo, e incentivador de la inversión y de la economía regional.

Finalmente sólo cabe añadir que el achacar al PE delimitador de área de reserva, falta de concreción respecto de usos e infraestructuras, equivale a desconocer la naturaleza de este instrumento de planeamiento, que como establecimos en la fundamentación anterior, es simplemente <<delimitador>> del espacio físico en el que se actuará. La determinación de usos e infraestructuras, queda reservada al PE Director, que en lo que se refiere a nuestro caso, fue aprobado por la COPUT en 5-3-01 y su legalidad avalada por numerosas Ss. de esta Sala (2/1024/03; 2/1722/03; 2/1728/03; 2/451/04...).

Al respecto el PE Director de Usos e Infraestructuras, aprobado definitivamente en 5-3-01 (y que ha sido objeto de impugnación en otros numerosos recursos de esta Sala) establecía (2º FD) que <<el Proyecto tiene por objeto ordenar los diversos usos del suelo, organizando el desarrollo de todas las infraestructuras públicas que deben acompañarlo, proteger el paisaje en el entorno de la instalación, creando un área para uso terciario recreativo, así como áreas específicamente reservadas a otros usos de apoyo, entre los que cabe destacar el hotelero y el de equipamientos metropolitanos. Se ordena, también, la zona industrial y se permite el realojo de los propietarios afectados dentro de un área residencial delimitada al efecto que se ordena pormenorizadamente, todo ello dentro del área de reserva establecida por el Plan Especial para la formación del patrimonio público de suelo de la Generalitat Valenciana, aprobado el 9 de diciembre de 1998>>.

Y finaliza expresando:

<<En garantía de la calidad ambiental y del entorno visual que requiere una instalación cualificada, el proyecto respeta los elementos paisajísticos, medioambientales y arqueológicos de relevante interés dentro del entorno, conforme a lo establecido en la pertinente Declaración del Impacto Ambiental omitida al respecto>>.

Este motivo de impugnación, pues, no puede prosperar.

En el fundamento de derecho cuarto se expresan las razones para denegar el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad del artículo 99 de la Ley autonómica 6/1994, con el siguiente texto:

*"Sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad del art. 99 de la LRAU -desde la perspectiva del art. 33 CE- esta Sala ya se ha pronunciado en sentido negativo en numerosas ocasiones (S. 1/58 /02, o 2/1722/03).*

*Ha de significarse al respecto, en términos coincidentes con los afirmados por la Administración Autonómica demandada, que, en primer término, aun cuando, la STC 61/97 declaró nulo el precepto homólogo del TRLS de 1992, lo fue por razones competenciales, no por razones sustantivas. Y esta Sala ha entendido que el precepto discutido alude o se refiere a la posibilidad de afectar suelo a expropiaciones por causas de interés social o de utilidad pública de la competencia de la Generalidad Valenciana.*

*No en vano, como se indica en la S. 1722/03 (Rec. 2/693/01) «hay que tener en cuenta que el precepto citado permite la delimitación de áreas de reserva para la constitución de patrimonios públicos del suelo. Éstos son instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario, cuestión ésta que no es ajena a las competencias urbanísticas de las distintas Administraciones Públicas. Además, tampoco debe perderse de vista que la propiedad no es un derecho absoluto, sino que su contenido viene delimitado por su función social, como afirma el art. 33.2 CE y ha corroborado el TC, entre otras, en su sentencia 37/87 , de 26-3. La constitución futura de patrimonios públicos del suelo es pues causa suficiente para legitimar expropiaciones, habida cuenta de la función social de la propiedad. Además, en este caso, el ulterior plan especial, ahora impugnado, como se ha visto, claramente refleja una utilidad pública; por lo que, de hecho, aun cuando se entendiera que la constitución de patrimonios públicos del suelo no fuera causa bastante para legitimar la expropiación, en este caso no existiría, a la vista de las circunstancias, el necesario juicio de relevancia para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.*

*Aun cuando hay que añadir que en modo alguno la actora desarrolla una argumentación relativa al porqué el art. 99 LRAU pudiera ser contraria al derecho de propiedad consagrado en el art. 33 CE , puede pensarse que el problema radica, no tanto en la causa legitimatoria de la expropiación, cuanto en la constitución de una afección o reserva sobre unos terrenos a efectos de posibles futuras expropiaciones. Ahora bien, algo parecido de hecho sucede cuando se afirma por el art. 33 de la ley 6/98 que la aprobación de los planes*

*urbanísticos lleva implícita la declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación a efectos expropiatorios, y nadie ha cuestionado hasta ahora la constitucionalidad de semejante enunciado normativo, ya tradicional en nuestro Derecho. En ambos casos, se delimitan unos bienes, y se declara respecto de los mismos la utilidad pública o el interés social a efectos de futuras expropiaciones»».*

*En consecuencia, tampoco en este sentido procede la estimación de la pretensión actora».*

Dedica la Sala los fundamentos de derecho quinto y sexto para rechazar la vulneración del principio de igualdad y del derecho comunitario en materia de competencia, y el séptimo a resolver, también negativamente, la titularidad conflictiva de determinados bienes afectados, sin que, habida cuenta los motivos casacionales esgrimidos, parezca necesaria la trascripción de los indicados fundamentos.

**SEGUNDO.-** En disconformidad con la sentencia interponen recurso de casación la entidad Urbanizadora Santo Domingo, S.L. y doña Carlota y doña Josefina Sansano Iborra.

La primera, Urbanizadora Santo Domingo, S.L., a través realmente de un único motivo, subdividido en tres apartados. Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, denuncia la vulneración por la sentencia recurrida de normas del ordenamiento estatal relevantes y determinantes del fallo, concretamente, los artículos 33.3 de la Constitución y 1 de la Ley de Expropiación Forzosa, por ausencia de concreción en el Plan Especial impugnado de la "causa expropiandi", así como de la jurisprudencia aplicable al caso, con cita de sentencias del Tribunal Constitucional y de esta Sala. También aduce incongruencia omisiva.

Las segundas, las Sras. Sansano Iborra, alegan tres motivos casacionales. Por el primero, sin cita del artículo 88, sostienen la infracción de las normas reguladoras de las sentencias, con el argumento de que no se ha obtenido respuesta por la Sala ni al denunciado contrasentido que significa que se proceda a la dotación de suelo público para su posterior gestión privada ni a la también denunciada arbitrariedad y desviación de poder de los acuerdos impugnados a la hora de valorar su propiedad. Por el segundo, así igual que el primero, sin cita del artículo 88, denuncian la infracción de normas

del ordenamiento jurídico estatal relevantes y determinantes del fallo, concretamente, de los artículos 33.3 de la Constitución y 1 de la Ley de Expropiación Forzosa, por ausencia de causa expropiandi. Y por el tercero, este con cita del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional, la infracción de la jurisprudencia.

Pese a la no cita por la defensa de las Sras. Sansano Iborra del apartado o apartados del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional en que amparan los motivos primero y segundo, nada hay que objetar por ello a su viabilidad procesal, cuando de sus enunciados y de las argumentaciones se infiere que el defecto debe calificarse de meramente formal, en cuanto ninguna duda surge en orden a la ubicación de los motivos en el apartado de dicho precepto legal que pudiera originar indefensión o inseguridad jurídica. Pero sí en cuanto se denuncia en el motivo primero, además de la incongruencia, arbitrariedad y desviación de poder de la Administración, pues además de que el cauce adecuado no es el de infracción de las normas de las sentencias y sí el previsto en el letra d) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional, está refiriéndose a la valoración de la finca a ella expropiada, materia ajena a esta litis.

También es inadmisibles el recurso de la Urbanizadora Santo Domingo, S.L., en el extremo relativo a la incongruencia omisiva de la sentencia, ya no solo porque al constituir un "vicio in procedendo" debió articularse por la vía del artículo 88.1.c) y no por la del apartado d), reservado para vicios "in iudicando", sino también porque la seguridad jurídica exige que los motivos casacionales se aduzcan con la debida distinción entre unos y otros y no entremezclándolos, como sucede en el supuesto de autos, con la agravante de que una de las infracciones denunciadas, las del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia aplicable, tienen su ubicación en el apartado d), y otras, las de las normas reguladoras de la sentencia, en el apartado c).

**CUARTO.-** Caracterizada la incongruencia omisiva, conforme a una reiterada jurisprudencia, por una falta de atención sustancial al núcleo de las pretensiones formuladas por las partes, o dicho de otra forma, por una ausencia de respuesta coherente a los términos en que se desarrolló el debate, en definitiva, por un real desajuste entre el fallo y las pretensiones formuladas, en conexión con los argumentos, ha de convenirse que no existe dicho desajuste en cuanto, al menos de forma tácita, se da respuesta a la

alegación de la defensa de las Sras. Sansano Iborra relativa al contrasentido que significa que se proceda a la dotación de suelo público para su posterior gestión privada.

No obstante es de recordar que el planteamiento de las Sras. Sansano Iborra en la instancia se centró en que el Plan de usos determinaba que la gestión del complejo previsto se realizaría a través de una sociedad de economía mixta ("Ciudad de la Luz, S.A."), formada por la entidad "Parque Temático de Alicante, S.A.", dependiente de la Presidencia de la Generalitat Valenciana, y la empresa "Producción Aguamarga, S.L.", la primera con una aportación del 75% y la segunda con el 25% restante. Conviene recordarlo pues no siendo otras que las expresadas las circunstancias fácticas a tener en consideración, la respuesta a la cuestión de referencia no puede ser favorable a la tesis de las recurrentes Sras. Sansano Iborra.

En su argumentación confunden, asimilándolos, dos actos perfectamente diferenciados. Uno, la cesión o enajenación del patrimonio público del suelo a una sociedad anónima pública, y otra, la encomienda de gestionar el servicio a una empresa pública participada en la forma ya indicada, supuesto este último el de autos, y en el que no hay ninguna cesión del patrimonio del suelo.

QUINTO.- Aunque el motivo casacional de Urbanizadora Santo Domingo, S.L., relativo a la incongruencia omisiva resulta inadmisibles por las razones expresadas en el fundamento de derecho precedente, a mayor abundamiento es de indicar, en armonía con la doctrina jurisprudencial referenciada al inicio del anterior fundamento, que sí existe una respuesta expresa por el Tribunal de instancia al cuestionado destino dado a los terrenos expropiados. Frente a la alegación de dedicación a unos estudios cinematográficos son diversos los pasajes de la sentencia que determinan un uso más amplio. En el fundamento de derecho tercero que transcribimos se hace mención a la implantación de un complejo metropolitano para actividades lúdicas de carácter terciario recreativo de grandes dimensiones y en el sexto a la implantación de un parque temático y a la instalación de un complejo lúdico cultural, esto es, a unos usos que van más allá de los propios de unos estudios cinematográficos. En todo caso, el tema del destino real, conforme tendremos ocasión de observar, no es determinante para la resolución del pleito en los términos en que se plantea.

Podrá discutirse que las consideraciones de la sentencia al respecto sean acertadas, que respondan a una valoración adecuada de los hechos, pero lo que no cabe aducir con éxito es que no reciba respuesta la alegación de la urbanizadora recurrente.

**SEXTO.-** El tema esencial de litis se circunscribe a si, como sostienen las partes recurrentes, no hay "causa expropriandi". Así lo denuncia la Urbanizadora Santo Domingo, S.L., en su motivo casacional único y las Sras. Sansano Iborra en sus motivos casacionales segundo y tercero.

Es incuestionable que sin declaración legal de utilidad pública e interés social, constitutiva de la causa expropriandi, no hay un procedimiento válido expropiatorio. La causa expropriandi, en términos del artículo 33 de la Constitución y del artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa, constituye el elemento legitimador de toda expropiación. Innecesaria es la cita, por conocida por todos, de la doctrina jurisprudencial al respecto.

Sostienen las partes recurrentes en casación la alegada inexistencia de "causa expropriandi" en que el Plan Especial de Reserva de Suelo Público que nos ocupa, y en el que encuentra amparo legitimador el expediente expropiatorio seguido, no define el objeto o finalidad perseguido. Argumenta la defensa de Urbanizadora Santo Domingo, S.L., *"que la referencia en la memoria del Plan a «propiciar la implantación de un complejo metropolitano de actividades lúdicas de carácter terciario recreativo de grandes dimensiones en la ciudad de Alicante» no especifica la finalidad o destino de la reserva de suelo y que nada hay que la justifique"*. Por ello afirma la falta de "causa expropriandi", negando que el artículo 99 de la Ley autonómica 6/94 faculte para expropiar suelo con la finalidad de ampliar los patrimonios públicos de la Generalitat, con independencia del fin a que luego se vayan a destinar los bienes expropiados. Añade que es exigible el establecer una finalidad concreta del uso al que se destinarán los terrenos expropiados, sin que valga la genérica, abstracta y vaga referencia a un gran complejo metropolitano de carácter lúdico, y que a la postre los terrenos expropiados se destinaron a la instalación de unos estudios cinematográficos, a los que niega la consideración de complejo lúdico-recreativo y un interés social. Aduce además la improcedente valoración de los terrenos como mero suelo no urbanizable sin tener en cuenta el aprovechamiento urbanístico que se les asigna con la actuación, alegando discriminación con relación al tratamiento dado a los

propietarios de terrenos afectados con ocasión de las expropiaciones para la construcción de los Parques Terra Mítica y Port Aventura.

Por su parte, la defensa de las Sras. Sansano Iborra critica que la sentencia confunda y distorsione de forma grave lo que debe entenderse por interés social y utilidad pública "al considerar" dice "que los particulares también realizan funciones y actividades que pueden considerarse de interés general", y con análogos razonamientos a los de Urbanizadora Santo Domingo, S.L., cuestiona la falta de concreción de un interés social.

Con relación a los argumentos de Urbanizadora Santo Domingo, S.L., es oportuno recordar, siguiendo la sentencia dictada por esta Sala el 21 de mayo de 2003, resolutoria del recurso de casación nº 1083/99, en la que el tema esencial de debate era la impugnación de la delimitación de reserva de terrenos en suelo no urbanizable con destino al Patrimonio Municipal del Suelo, que *"la expresión de los fines a que se van a destinar los suelos sujetos a reserva, es decir, de los concretos y específicos usos que se tienen previstos para ellos (v.g. qué usos concretos de interés social se persiguen o qué magnitudes de viviendas protegidas se ejecutarán) no es algo inocuo"*.

Razona la sentencia de referencia que no es algo inocuo "porque el TRLS de 1982 dispone que la delimitación de un terreno como de reserva para los expresados fines implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios", para a continuación afirmar lo siguiente:

*"Esta disposición sólo tiene sentido si el acto de reserva expresa una concreta finalidad protegida por la Ley que no sea la mera adscripción al Patrimonio Municipal del Suelo. La protección del derecho de propiedad así lo exige, imponiendo, como dice la sentencia de instancia, la necesaria especificación de la «causa expropiandi», 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.*

*La devaluación del requisito de la expresión de los fines concretos de la reserva puede propiciar abusos manifiestos, como siempre que se relaja la necesidad de la motivación. Sin que afirmemos que este sea un caso abusivo, aquí se hace una reserva de 1.397.030 metros cuadrados sin que se sepa en concreto a qué finalidades van a ser destinados, qué fines sociales se anuncian y cuántos y cuáles previsiones de viviendas protegidas se vaticinan.*



*Si este requisito no se exige el PMS podría convertirse, en contra de la naturaleza y finalidad que le imponen los artículos 276 y 280-1 del Texto Refundido de 1992, en un mero procedimiento municipal de adquisición de suelo, al margen de cualquier finalidad específica.*

*Es cierto que la adquisición de estos terrenos por el Ayuntamiento no es obligatoria, porque el artículo 278-1 del TRLS de 1992 habla de «posible adquisición», de forma que la reserva no significa que vaya a ser seguida necesariamente de la adquisición. Pero ni siquiera esta consideración puede conducir a que se prescinda en el acto de la reserva de toda referencia seria y razonable sobre el destino hipotético concreto de los bienes, pues de otra forma podría desnaturalizarse, como decimos, la propia figura del PMS».*

La doctrina recogida en la sentencia de mención y que supuso, como expresamente se indica en ella, un cambio de criterio con respecto a sentencias anteriores en las que se entendió que es suficiente expresar la finalidad inmediata, a saber, la incorporación de los terrenos reservados al patrimonio Municipal del Suelo, y no la mediata, esto es, el futuro destino a viviendas de protección o usos sociales, es de incuestionable aplicación al caso de autos, en el que la urbanizadora recurrente cuestiona la indefinición del uso o destino de la reserva que asegura el Plan Especial. La circunstancia de que en la sentencia de referencia se contemple la adquisición de terreno por el Ayuntamiento y en el caso enjuiciado lo sea por la Administración autonómica al amparo del artículo 99 de la Ley Valenciana, no es obstáculo a la aplicación de la doctrina expresada en aquella sentencia.

Pues bien, en aplicación de la doctrina de mención, necesariamente debemos expresar en primer lugar nuestra discrepancia con el Tribunal de instancia cuando refiere en su fundamento de derecho segundo, siguiendo sentencia anterior de la propia Sala de 9 de diciembre de 2002, que *“la constitución y ampliación de patrimonios públicos del suelo ya sería causa legitimadora de la expropiación forzosa”*. Es claro que con tal razonar pone de manifiesto que sigue el criterio anterior a la sentencia de 21 de mayo de 2003 que se conformaba con la expresión de la finalidad inmediata (incorporación de los terrenos reservados al Patrimonio Municipal del Suelo) en consideración a que la mediata (el futuro destino a viviendas protegidas y otros usos sociales), ya estaba dispuesta en la Ley y cualquier desviación era susceptible de discutirse en otro pleito.

Sin duda, la expresión de los concretos usos a los que se van a dedicar los terrenos constituye una exigencia en garantía de los ciudadanos frente a abusos cuya constatación no debe posponerse, con los sacrificios que ello supone, a otro pleito, cuando no hay una concreción seria y razonable en la declaración de la "causa expropriandi" de la finalidad perseguida.

Siendo el expuesto el criterio que este Tribunal mantiene y que determina necesariamente casar la sentencia de instancia, el tema de litis se traslada a una cuestión muy concreta, a saber, si la referencia en la Memoria del Plan Especial impugnado a propiciar la implantación de un complejo metropolitano de actividades lúdicas de carácter terciario recreativo de grandes dimensiones en la ciudad de Alicante, única realmente facilitada para conocer lo proyectado, es suficiente para entender que si se da cumplimiento a la exteriorización de lo que hemos denominado, siguiendo la sentencia de 21 de mayo de 2003, la finalidad mediata. La respuesta debe ser negativa. El texto de referencia es un ejemplo paradigmático de indeterminación, de vaguedad extrema, en cuanto no permite conocer la concreta finalidad de usos que justifica la expropiación.

La motivación expresada en la Memoria del Plan Especial no cumple la exigencia de concretar la finalidad. La referencia a un complejo con las características que se expresan en la Memoria del Plan Especial impugnado adolece de una mínima especificación que permita conocer lo que se proyecta, con la consiguiente indefensión. Pensemos, y valga solo a título de ejemplo, las dificultades que la indefinición supone para el ejercicio del derecho de reversión por cambio de uso.

Y si la impugnación de Urbanizadora Santo Domingo, S.L., por lo precedentemente expuesto, debe acogerse con respecto a todos los actos recurridos, en cuanto la inexistencia de la "causa expropriandi" residenciada en el Plan Especial acarrea la nulidad de las posteriores y sucesivos actos expropiatorios, igual solución debe darse a la impugnación de las Sras. Sansano Iborra, quienes en sus motivos segundo y tercero también denuncian la indefinición.

Recordemos que es jurisprudencia constante de esta Sala que la nulidad de la declaración de utilidad pública arrastra consigo todo lo actuado posteriormente en el procedimiento expropiatorio. Véanse, entre otras muchas,



Recurso Nº: 5605/2006

las sentencias de esta Sala de 24 de julio de 2001, 29 de octubre de 2002 o 16 de enero de 2003, citadas en la de 10 de noviembre de 2010 (recurso de casación 2139/2007).

Resta indicar que los términos en que han sido formulados los pedimentos de las demandas limita el pronunciamiento de este Tribunal a declarar la nulidad de los actos recurridos.

**SEPTIMO.-** No se aprecian motivos para una especial condena en costas.

### FALLAMOS

**PRIMERO.-** Ha lugar a los recursos de casación interpuestos por las representaciones procesales de URBANIZACIÓN SANTO DOMINGO, S.A., y por doña CARLOTA SANSANO IBORRA y doña JOSEFINA SANSANO IBORRA, contra la Sentencia de fecha 3 de julio de 2006, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso contencioso administrativo número 521/99.

**SEGUNDO.-** Revocar y dejar sin efecto la sentencia recurrida y, con la estimación de los recursos contencioso administrativos interpuestos por las partes recurrentes en casación, anular, por disconforme a derecho, las resoluciones administrativas impugnadas.

**TERCERO.-** Sin hacer especial condena en costas.

Así, por esta sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



Recurso N°: 5605/2006

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Juan Carlos Trillo Alonso, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.