

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA**  
**Recurso nº 44/2011. Sentencia de 11-04-2014**

---

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

EXPROPIACIÓN. SISTEMA GENERAL U-3. Bº ALMOZARA.

Fijación del valor del suelo como no urbanizable, improcedencia. Clasificación del suelo como Suelo Urbanizable, Triángulo La Almozara rodeado de núcleos urbanos. Existencia de aparcamiento Expo 2008 sobre los terrenos. Aplicación al expediente Ley del Suelo 2007, procedencia al haberse iniciado el expediente de justiprecio individualizado vigente la Ley.

**Fallo:** Estimación parcial. Desfavorable en parte al Ayuntamiento.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Eugenio A. Esteras Iguácel

**MAGISTRADOS**

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

D. Fernando Garcia Mata

D. Emilio Molins García-Atance (*Ponente*)

En Zaragoza, a once de abril de dos mil catorce.

En nombre de S.M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN (Sección 2), el recurso contencioso-administrativo número 100 de 2011, seguido entre partes; como demandante DOÑA M.P.U.C., representada por el Procurador de los Tribunales D. I.J.N. y asistida por el Abogado Don M.A.C.C.; y como Administración demandada la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y asistida por el Sr. Abogado del Estado, y como codemandada el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA representado por la Procuradora doña S.S.S. y asistida por la Letrada doña M.J.P.S. Es objeto de impugnación la resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza de fecha 15 de noviembre de 2010, recaída en el expediente 77/08, por la que se fija el justiprecio de la finca, sita en el término municipal de Zaragoza (Referencia catastral: Polígono 199, parcela 8007), e identificada con el número 38 de la relación de bienes y derechos afectados en la expropiación para la ejecución de las obras del proyecto “Sistema General previsto en el Plan General de Ordenación Urbana, en el ámbito U-3 en el triángulo comprendido en el Barrio de la Almozara, entre el puente del Tercer Milenio, la Autopista de enlace A-68 y el río Ebro”.

**Procedimiento:** Ordinario.

**Cuantía:** 1.228.251,24 euros.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 20 de enero de 2011, interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución citada en el encabezamiento de esta resolución.

**SEGUNDO.-** Previa la admisión a trámite del recurso 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, con estimación del recurso se anule la resolución impugnada en lo que se refiere a la valoración del suelo, declarando:

“1º.- *Que el valor del suelo expropiado es de 220,56 €/m<sup>2</sup> que, multiplicado por la superficie expropiada (4.500 m<sup>2</sup>), alcanza a la cifra de 992.520 € a indemnizar por este concepto.*

2º.- *Que, en consecuencia, y por cuanto existe conformidad con el resto de los valores y partidas, la indemnización a percibir por todos los conceptos, por mi mandante, es:*

Valor del Suelo: 4.500 x 220, 56€/m2	992.520,00 €
Valor de las edificaciones:	201.551,52 €
Valor de las obras y plantaciones:	93.390,81 €
<b>SUMA</b>	<b>1.287.462,33 €</b>
Valor de afección 5% s/ 1.287.462,33:	64.373,12 €
Indemnización por traslado (1.500 + 500):	2.000,00 €

***Justiprecio de bienes y derechos expropiados*** 1.353.835,45€

3º.- *El derecho de mi mandante a percibir los intereses legales de acuerdo con lo reseñado en el fundamento de derecho VIII.”*

**TERCERO.-** La Administración del Estado, 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 desestimase el recurso interpuesto. Y en el mismo sentido se pronunció el Ayuntamiento de Zaragoza.

**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 por las partes el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado, 6 de marzo de 2014.

**QUINTO.-** El 7 de marzo de 2014 se dictó providencia acordando:

*“Como diligencia final, con suspensión del plazo para dictar sentencia y sin que con ello sea dado prejuzgar el fallo definitivo, se acuerda oír a las partes, por un término común de diez días, acerca de la sentencia de fecha 22 de marzo del 2012, dictada por la Sección Primera en el recurso 521 de 2005 y declarada firme por Decreto de 18 de mayo de 2012, cuyo fallo, en lo que ahora interesa, es del siguiente tenor: “Estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo número 521/2005 interpuesto por L.S.,S.L. declarando la nulidad de la Modificación Aislada nº 16 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza en cuanto a la clasificación de los suelos comprendidos dentro del triángulo de la Almozara (con los límites que se recogen en el fundamento de derecho segundo de esta resolución clasificados como sistema general de suelo no urbanizable) y acordando su clasificación como urbanizable rechazando el resto de las pretensiones de la demanda”.*

La parte actora evacuó el trámite de audiencia dentro del plazo fijado al efecto.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente proceso por la parte actora la resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza de fecha 15 de noviembre de 2010, recaída en el expediente 77/08, por la que se fija el justiprecio de la finca, sita en el término municipal de Zaragoza (Referencia catastral: Polígono 199, parcela 8007), e identificada con el número 38 de la relación de bienes y derechos afectados en la expropiación para la ejecución de las obras del proyecto “Sistema General previsto en el Plan General de Ordenación Urbana, en el ámbito U-3, en el triángulo comprendido en el Barrio de la Almozara, entre el puente del Tercer Milenio, la Autopista de enlace A-68 y el río Ebro”.

**SEGUNDO.-** La parte demandante se muestra disconforme únicamente con la valoración del suelo realizada por el Jurado de Expropiación Forzosa, al no discutir el justiprecio de los distintos bienes ajenos al suelo. En su demanda expone que el terreno expropiado se debe considerar como urbanizable delimitado, y que cabría sostener incluso su consideración como suelo urbano consolidado, En apoyo

de su pretensión comienza la parte recurrente aduciendo la aplicación al caso de la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. El Jurado de Expropiación consideró que la valoración debía realizarse conforme a la Ley del Suelo de 2007, por entender que había que estar a la iniciación del expediente de justiprecio individualizado, que tuvo lugar con posterioridad al día 1 de julio de 2007 en que entró en vigor el referido texto legal.

De lo actuado resulta que el acta previa a la ocupación es de fecha 5 de octubre de 2006. El informe de la hoja de depósito previo a la ocupación es del 22 de enero de 2007, y en él se señala un total de 217.129,70 euros, fundamentalmente por el elevado importe de los bienes ajenos, incluidos perjuicios por rápida ocupación. Dicho informe hubo de pasar el servicio de control de legalidad por parte de la Intervención General y, finalmente, el 10 de septiembre de 2007 se aprobó la hoja de depósito previa a la ocupación, constando extendida el acta de ocupación definitiva el día 4 de octubre de 2007. A partir de ese momento, y en cumplimiento del art. 52.7 LEF, con fecha 25 de octubre de 2007 se acordó requerir a la expropiada para que, en el plazo de siete días, presentara las condiciones en que se avendrían a convenir libremente y de mutuo acuerdo el justiprecio correspondiente a la finca expropiada. Y el 12 de diciembre de 2007 se acordó requerir a la expropiada para que presentara hoja de precio, lo que le fue notificado el 6 de febrero de 2008.

Así las cosas, resulta preciso aclarar cuál es la normativa aplicable al justiprecio de los bienes expropiados, y si debemos estar al inicio del expediente de expropiación, como tácitamente sostiene la demandante, o si se ha de atender al de inicio del expediente de justiprecio, como interpretó el Jurado y defienden el Abogado del Estado y la Letrada del Ayuntamiento de Zaragoza. Pues bien, esta Sala ha tenido ocasión de pronunciarse ya en varias ocasiones sobre este problema y ha indicado:

*Sobre esta cuestión debe tenerse en cuenta la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 8/2007 -y su homóloga del Texto Refundido- cuando en su apartado 1 establece que: “Las reglas de valoración contenidas en esta Ley serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de su entrada en vigor”. La Disposición Adicional Cuarta la determina en el 1 de julio de 2007.*

*A su vez, el apartado 1 del artículo 21 del Texto Refundido dispone que “Las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, se siguen por lo dispuesto en esta Ley”, entre otros supuestos, cuanto tengan por objeto: b) La fijación del justiprecio en la expropiación cualquiera que sea el objeto de esta y la legislación que la motive”.*

*El apartado 2 del mismo artículo 21 añade: “Las valoraciones, se entienden referidas: b) Cuando se aplique la expropiación forzosa, al momento de iniciación del expediente de justiprecio: individualizado o de exposición al público del proyecto de expropiación si se sigue el procedimiento de tasación conjunta”.*

*Si se tiene en cuenta el objeto de esta Ley -no solo reguladora en parte de la expropiación forzosa, urbanística o por otro motivo- y la interpretación conjunta de los preceptos citados, ha de concluirse que el término “expedientes”, que emplea la Disposición Transitoria Tercera, apartado 1, se refiere no a los procedimientos expropiatorios, sino a los expedientes de justiprecio y, por tanto, los criterios de valoración de la Ley 8/2007 y del Texto Refundido se aplicarán a los expedientes de justiprecio iniciados tras su entrada en vigor; independientemente de la fecha de inicio de los expedientes de expropiación de la que traigan su causa los expedientes de justiprecio.*

*Esta solución, invocada por el Abogado del Estado según la circular 1/2009 de la Abogacía del Estado, obrante en autos, es seguida por el acuerdo del Jurado en su detallado Fundamento de Derecho Segundo sobre el extremo de que se trata, y lo ha sido también por esta Sección Segunda en diversas sentencias, entre otras, de 9 de marzo de 2011 (recurso 301/2009), 31 de octubre de 2012 (recurso 21/2010) y de 13 de marzo de 2013 (recurso 427/2010).*

*De acuerdo con lo anterior, como se rzone en el acuerdo del Jurado, teniendo en cuenta que la iniciación del expediente de justiprecio se identifica por la jurisprudencia con “el momento en que el expropiado recibe el oficio de la*

*Administración interesándole que formule hoja de aprecio” (Ss de 10 de mayo de 2005 -citada en el acuerdo del Jurado-, de 31 de enero de 2006 y de 15 de diciembre de 2008) y que en este caso tuvo lugar el 27 de noviembre de 2008, resultan de plena aplicación las previsiones que sobre valoración, se contienen en la Ley 8/2007 y en su Texto Refundido -STSJA, Sección Segunda, de 29 de julio de 2013, recurso 315/2011-*

La aplicación al caso de la anterior doctrina nos lleva a concluir en el mismo sentido que el Jurado de Expropiación, dada la fecha de inicio del expediente de justiprecio, claramente posterior a la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 2007, atendidas las fechas de tramitación del expediente que han sido anteriormente reseñadas -el Jurado de Expropiación consideró que la valoración debía entenderse referida al día 6 de febrero de 2008-.

Por todo lo expuesto se considera que la valoración debe realizarse conforme a la Ley del Suelo de 2007.

**TERCERO.-** Conviene precisar en primer lugar que conforme al PGOU de 2001 y las modificaciones nº 16 y nº 32, aprobadas respectivamente el 30 de septiembre de 2005 y el 30 de marzo de 2007, en el llamado Triángulo de la Almozara la superficie de dicha zona estaba clasificada en el momento de la expropiación como “suelos pertenecientes al Sistema General No Urbanizable (SGNU), Zonas Verdes y Espacios Libres Sistema General Público, código 93.22. Parque Natural de la Almozara” y “una estrecha banda de Suelo No urbanizable de Protección del Ecosistema Natural (SNU EN) en la categoría sustantiva de Sotos, Galachos y riberas Fluviales”. Esta misma doble clasificación se menciona en la resolución del Jurado respecto a “la superficie objeto del expediente de expropiación”. No obstante, el examen de los planos obrantes en el expediente administrativo -folios 41 y 156- y el obrante en el informe pericial del arquitecto Sr. G.A. -folio 10 de dicho dictamen- ponen de manifiesto que la totalidad de la finca 38 expropiada se hallaba realmente dentro de la primera de las categorías indicadas -la parte actora sustenta toda su argumentación en la ejecución de un sistema general y en la necesaria consideración del terreno como suelo urbanizable-.

Por otra parte hay que indicar que la referida modificación aislada nº 16 supuso, entre otros acuerdos, reclasificar 243.041 m<sup>2</sup> de la margen derecha del Ebro, anteriormente clasificados como suelo no urbanizable de especial protección de espacios naturales, como sistema general no urbanizable de espacios libres en la modalidad de parque natural, exigiendo su restauración ecológica, el mantenimiento de la estructura parcelaria y la adquisición de su propiedad por la Administración actuante para incorporarlo al sistema libre de Zaragoza con uso didáctico y recreativo como parque natural -STSJA, Sección Primera, de 21 de diciembre de 2012, recurso 223/2007, recurrida en casación ante el Tribunal Supremo-.

Ello sentado, debemos indicar que la Sección Primera de este Tribunal ha tenido ya oportunidad de pronunciarse sobre la cuestión discutida de la clasificación de este suelo. Así, en sentencia firme de 22 de marzo de 2012, recurso 521/2005, se expone -F.D. Segundo-: *De acuerdo con la Memoria Justificativa de la Modificación/apartado II.4.2 Zona verde sistema general en suelo no urbanizable con uso de Zona Verde de Parque natural, el destino final del Sistema General que finalmente se ejecute en los suelos del Triángulo de la Almozara será: “... otro gran parque de apoyo a las actividades que se desarrollarán durante el desarrollo de la Exposición Internacional...*

*En la actualidad se ha redactado un Proyecto sobre estos suelos para aparcamiento al servicio de la Exposición Internacional 2008. Este aparcamiento según información facilitada por los técnicos de Zaragoza 2008, es provisional”*

*De la visita de inspección realizada a los terrenos de referencia se dejó constancia de que cuentan con los servicios siguientes; “Acceso rodado: Se produce por el Camino de Monzalbarba o la Noguera- Se trata de una vía pavimentada que parte de Avenida de Francia y conecta con el Camino de la Rivera y Camino del Soto Servicio de abastecimiento de agua- Agua de pozo no potable — Servicio de evacuación de Aguas (pozo ciego) con limpieza periódica particular y suministro de energía eléctrica. Dichos servicios aun siendo suficientes, no están integrados, especialmente el abastecimiento y evacuación de agua en unas redes generales de*

*suministro, conformadores junto con los viales, de malla urbana.*

*Y asimismo, en los F.D. Cuarto y Quinto (...) Pues bien, de los datos obrantes en el procedimiento no puede inferirse que el terreno que se comprende en el Triángulo de la Almozara pueda clasificarse de suelo urbano consolidado, al requerirse que estuviera transformado, lo que no acaece en el caso de autos al no contar con el abastecimiento y evacuación de agua integradas en unas redes generales de suministro, lo que excluye que cumpla los requisitos que se recogen en el artículo 13.a) de la Ley Urbanística de Aragón 5/1999 de 25 de marzo. Tampoco concurren los requisitos previstos en el apartado b) para que pudiera clasificarse como suelo urbano no consolidado, pues, para ello se requeriría que estuviera incluido en áreas consolidadas por la edificación, al menos en las dos terceras partes de su superficie edificable siempre que la parte edificada reúna o vaya a reunir, en ejecución del Plan, los requisitos establecidos en el apartado anterior y en el supuesto enjuiciado nos hallamos ante una gran extensión de suelo en el que fuera de alguna edificación o instalación aislada no hay ninguna otra edificación, sin que puedan computarse otros sectores para determinar el porcentaje, de consolidación por la edificación claramente delimitados por formar unidades diferentes, debiendo rechazarse por ello que pueda otorgarse al mismo la clasificación de urbano.*

*QUINTO.- Conclusión distinta es sin embargo, a la que se llega, en cuanto á la clasificación del terreno referido como "suelo urbanizable", pues como se desprende de la doctrina del Tribunal Supremo citada, en concreto, la STS de 21 de enero de 2011, la solución que debe adoptarse es aquella que mejor sirva al interés público. En función de lo expuesto y a tenor de la situación en que se encuentra el comprendido en el Triángulo de la Almozara, rodeado de núcleos urbanos, es claro que debería haberse clasificado como suelo urbanizable sin que desvirtúe lo anterior los criterios que mantienen las administraciones o los informes que han servido de base a la anterior resolución en que fundamentan la clasificación de suelo no urbanizable otorgada a informes que han perdido virtualidad a la vista de la finalidad y destino de estos terrenos que es, precisamente el servir de conexión y apoyo al desarrollo urbano además de una ampliación de los usos otorgados inicialmente. En consecuencia procede la estimación parcial del recurso interpuesto.*

*Y en el fallo de la sentencia se acuerda: Estimamos parcialmente el recurso Contencioso Administrativo número 521/2005 interpuesto por L.S.,S.L. declarando la nulidad de la Modificación Aislada núm. 16 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza en cuanto a la clasificación de los suelos comprendidos dentro del triángulo de la Almozara (con los límites que se recogen en el fundamento de derecho segundo de esta resolución clasificados como sistema general de suelo no urbanizable) y acordando su clasificación como urbanizable rechazando el resto de las pretensiones de la demanda.*

*El pronunciamiento de la sentencia de 22 de marzo de 2012 resuelve, en definitiva, que debe clasificarse como urbanizable el suelo expropiado, que se halla en su integridad en terreno calificado para sistema general.*

*Así las cosas, la disposición transitoria tercera, apartado segundo de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo disponía:*

*2. Los terrenos que, a la entrada en vigor de esta Ley, formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, se valorarán conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, siempre y cuando en el momento a que deba entenderse referida la valoración no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento o, si han vencido, sea por causa imputable a la Administración o a terceros.*

*De no existir previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento ni en la legislación de ordenación territorial y urbanística, se aplicará el de tres años contados desde la entrada en vigor de esta Ley.*

*El perito de designación judicial D. I.G.A. -que ha emitido informe no solo en este procedimiento, sino también en el nº 100 de 2011, para una finca en situación análoga a la que ahora examinamos-, analiza la forma de valorar el suelo expropiado y concluye que procede valorar los terrenos como suelo urbanizable por tratarse de un ámbito perfectamente delimitado, resultando de aplicación las reglas establecidas*

en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Asimismo, en la peritación del P.O. 100/2011 informa que se trata de un ámbito preciso y delimitado (proyecto del ámbito U-3).

Ala vista de todo lo actuado, la Sala considera que aunque formalmente no era posible que a la entrada en vigor de la Ley 8/2007 los terrenos expropiados formaran parte *del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo*, porque la clasificación -que se declaró posteriormente no ajustada, a derecho- de los terrenos del Triángulo de la Almozara era de suelo no urbanizable, sin embargo en una correcta previsión del planeamiento urbanístico dichos suelos se podían haber delimitado, dadas sus características, situación y destino, al existir una prioridad inmediata de ejecución de un aparcamiento que debía estar operativo al inicio de la Exposición Internacional de Zaragoza de 2008 y que fue materialmente ejecutado en un momento en el que se mantenía aún la reiterada clasificación del suelo como no urbanizable. En definitiva, se considera correcta, atendida la singularidad del caso -con un cambio de clasificación del suelo que se ha realizado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, mediante pronunciamiento judicial-, la valoración de los terrenos *conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo*.

Partiendo de estas premisas, el perito realiza su valoración conforme al método residual dinámico, aplicando un porcentaje de cesión obligatoria y gratuita del 10 % y ponderando el aprovechamiento por el establecimiento de reservas de viviendas protegidas, concluyendo con un valor unitario de 67,43 euros m2 que aplicado a la superficie de 4.500 m2 arroja un justiprecio de 303.435 euros, más 15.171,75 euros del premio de afección, con un total de 318.606,75 euros que procede estimar por las razones ya expuestas, dados los términos en que se ha pronunciado la Sección Primera de este Sala en la reiterada sentencia de 22 de marzo de 2012.

**CUARTO.-** En cuanto a los intereses, al producirse la ocupación el 4 de octubre de 2007, el cómputo de seis meses a contar del inicio del expediente expropiatorio -15 de septiembre de 2006 en que se aprueba la relación de propietarios, bienes y derechos- impone que debamos entender el inicio del devengo o *dies a quo* desde el 16 de febrero de 2007 -art. 56 LEF-.

**QUINTO.-** No se hace un especial pronunciamiento de costas, dada la parcial estimación de la demanda -art. 139 LJCA-.

## FALLAMOS

**PRIMERO.-** Estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo número 44 del año 2011, interpuesto por DOÑA M.P.U.C., contra la resolución citada en el encabezamiento de la presente resolución, la cual anulamos igualmente de forma parcial, valorando el suelo expropiado en la cantidad de 318.606,75 euros, incluido el premio de afección, cantidades que devengarán el correspondiente interés legal en los términos que se han expuesto en el fundamento cuarto. Se mantiene la resolución impugnada en los restantes pronunciamientos.