
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA
Recurso nº 459/2012. Sentencia de 27-10-2014

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

EXPROPIACIÓN. RONDA HISPANIDAD.

Actuación recurrida: resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa.

Desviación procesal. Cuestiones nuevas.

Impugnaciones indirectas.

Presunción iuris tantum de legalidad. El recurrente no aporta prueba en contrario.

Imposición de costas a la parte actora por el principio de vencimiento.

Fallo: Inadmisibilidad y desestimación parcial. Favorable al Ayuntamiento.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Eugenio A. Esteras Iguácel

MAGISTRADOS

D^a Nerea Juste Díez de Pinos

D. Fernando García Mata

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

En Zaragoza, a veintisiete de octubre 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^a), el recurso contencioso-administrativo número 459 de 2012, seguido entre partes; como demandante DOÑA M., representada por la Procuradora de los Tribunales D.^a M. y asistida por el Abogado don J. y como Administración demandada la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y asistida por el Sr. Abogado del Estado; y como codemandado el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA representado por la Procuradora doña S. y asistida por la Letrada doña R.

Es objeto de impugnación la resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza de fecha 28 de mayo de 2012, recaída en el expediente 290/09, por la que se desestimó el recurso de reposición interpuesto por la propiedad contra el acuerdo anterior del Jurado de 4 de julio de 2011 en el que se fijó el justiprecio de una porción de terreno procedente de la finca identificada como Finca nº 198 de la relación de propietarios, bienes y derechos afectados, referencia catastral: polígono 67, parcela 220, sita en el término municipal de Zaragoza, afectada por la expropiación para la ejecución del proyecto "Ronda de la Hispanidad de Zaragoza", tramo de la N-330 a la N-232 y de la N-232 a la A-2. La expropiación ha sido acordada por el Ayuntamiento de Zaragoza, figurando como propiedad -en cuota proindivisa de 1/3- doña M.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: 617.271,45 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 23 de noviembre de 2012, interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución citada en el encabezamiento de esta resolución. Por escrito de 6 de febrero de 2013 la parte solicitó que se completara el expediente administrativo que se habla recibido en la Sala. La petición fue desestimada por providencia del día 11 del mismo mes por no formar parte lo solicitado del expediente administrativo. La providencia fue recurrida en reposición por la parte actora y el recurso fue desestimado por auto de 18 de marzo de 2013. Contra dicho auto la parte interesó la subsanación de omisiones y defectos -escrito de 3 de abril de 2013-, siendo denegada tal petición por auto de 4 de abril de 2013. Contra dicho auto la parte demandante recurrió en reposición -escrito de 11 de abril de 2013-, siendo desestimado el mismo por auto de 6 de mayo de 2013.

SEGUNDO.- La parte actora 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 revoque la valoración del justiprecio y además:

1º) *Declare que la aprobación definitiva del Plan Parcial del Subpolígono 52-B, desarrollo de la Modificación Puntual del PGOU 1968, estuvo viciada de nulidad por aplicación del principio de jerarquía del planeamiento ya que en aquella fecha no había sido definitivamente aprobada la Modificación Puntual del PGOU 1968 que dicho Plan Parcial aplicaba y desarrollaba.*

2º) *Declare que la aprobación de la Modificación Puntual del PGOU 1968 fue declarada nula por sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de Abril de 1983, confirmada por el TS, y que esta nulidad también dejó viciada de nulidad radical la aprobación definitiva que había sido otorgada al Plan Parcial del Subpolígono 52-B, por aplicación del principio de jerarquía del planteamiento.*

3º) *Declare que la aprobación del Plan Parcial del Subpolígono 52-B, desarrollo del PGOU 1968, también estaba intrínsecamente viciada de nulidad radical como consecuencia de que infringía el principio de jerarquía de las normas como consecuencia de que conculcaba: el art. 60.3 de la Ley 19/1975, de Reforma de la Ley del Suelo de 1956 (art. 75 del TRLS 1976) y el contenido de las normas urbanísticas del PGOU 1968 cuyo texto modificado había sido aprobado en 19/11/1973 (BOE. de 12/01/1974).*

4º) *Declare que el PGMO 1986, resultante de la Revisión, Modificación y Adaptación -al TRLS 1976- del PGOU 1968, que predicaba que recogía e integraba las determinaciones del Plan Parcial del Sector 52-B, desarrollo de la Modificación Puntual del PGOU 1968, nunca fue eficaz ni válido ya que:*

4º.a) *Nunca vió publicado en los BOPZs de 1987 el contenido íntegro de las normas y ordenanzas en él integradas (faltaron de publicarse, entre otras muchas más, los contenidos de las normas y ordenanzas del Sector Ruiseñores, del Polígono Gran Vía, del Polígono Miraflores, del Polígono Universidad, de los Subpolígonos 52-A y 52-B, etc.), lo que le hizo ineficaz.*

4º.b) *Careció de documentos y determinaciones taxativamente exigidos por la legislación urbanística a los Planes Generales, lo que vició su validez, lo vició de nulidad.*

5º) *Declare que los vicios del PGMO 1986 viciaron de nulidad la aprobación de las disposiciones y actuaciones que lo aplicaron, desarrollaron y ejecutaron, dentro del ámbito territorial del Área de Referencia 52 y su entorno inmediato.*

6º) *Declare que los instrumentos de planeamiento de 2º grado que desarrollaron el PGMO 1986 en el ámbito territorial del Área de Referencia 52 (antiguo Polígono 52 del PGOU 1968) los Planes Parciales de los Sectores 52/B-1, 52/B-2 y 52/B-3, en los hipotéticos supuestos de que el PGMO 1986 hubiese sido eficaz y válido, estuvieron viciados de nulidad al no haber sido respetado el tope de densidad máximo de viviendas 75 viv./Ha. establecido en el art. 75 del TRLS 1976.*

7º) *Declare que el PGOU 2001, resultante de la Revisión, Modificación y Adaptación -a la estatal Ley 6/1998 y a la autonómica Ley 5/1999- del PGMO 1986, no es eficaz ni válido ya que:*

7º.a) *No ha visto publicado en el BOA el contenido íntegro de las normas y ordenanzas urbanísticas que en él se predicán como recogidas e integradas.*

7º.b) *No cabe revisar, modificar ni adaptar a la Ley 6/1998 y a la LUA, un planeamiento como el PGMO 1986 que estaba viciado de nulidad e ineficacia.*

7º.c) *Carece de documentos y determinaciones normativas taxativamente exigidos por la legislación urbanística a los planes generales.*

7º.d) *Clasifica como suelo urbano suelos, como los del Sector AC-52, después designado Sector F-52-1, que no reunían los requisitos taxativamente exigidos en la legislación urbanística para su clasificación como suelo urbano.*

7º.e) *Altera zonas verdes, sistemas generales, del Área de Referencia 52 reduciéndolas, sin haber cumplido los requisitos legales establecidos para tal fin, entre otros, en el art. 74 LUA.*

7º.f) *Delimita sectores incumpliendo lo dispuesto en el art. 39 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón así como el principio de equidad.*

7º.g) *Gran parte de sus determinaciones discrecionales carecen de su preceptiva motivación justificativa; necesaria y suficiente.*

7º.h) *Atribuye aprovechamientos urbanísticos de forma arbitraria, sin la preceptiva motivación justificativa, necesaria y suficiente, y lo hace incumpliendo el principio de equidad.*

8º) *Declare que el TRPGOU 2002, texto refundido del PGOU 2001, no es el prescrito texto que debió haber regularizado, aclarado o armonizado las determinaciones del PGOU 2001, sino que es un texto que, además de contar con los vicios ya denunciados para el PGOU 2001, alteró, subrepticamente, modificándolas sustancialmente, muchas de las determinaciones del PGOU 2001 y, entre ellas, específicamente, modificó las que afectan al ámbito territorial del Sector AC-52, después denominado Sector F-52-1 en el TRPGOU 2002, y todo lo hizo prescindiendo absolutamente del procedimiento legalmente establecido para dichas alteraciones.*

9º) *Declare que, incluso en el hipotético supuesto de que en las alteraciones introducidas por el TRPGOU 2002 a una parte de la documentación del PGOU 2001, para el ámbito territorial que nos ocupa, se hubiese seguido el procedimiento legalmente establecido, dichas alteraciones también estarían viciadas de nulidad:*

9º. a) *Por haber carecido de su preceptiva motivación justificativa, necesaria y suficiente.*

9º.b) *Por no haberse ajustado a la legislación del suelo, ni a la urbanística ni a la expropiatoria ni a las propias normas del TRPGOU (por ejemplo la norma 7.2.3.a que prohíbe incluir suelos ya obtenidos por expropiación en las delimitaciones de unidades de ejecución.*

9º c) *Por haber incumplido el principio de equidad enunciada en el art. 5 de la Ley 6/1998.*

10º) *Declare que el TRPGOU 2002 no entró en vigor como consecuencia de que no fue publicado, en el BOA, el contenido íntegro del articulado de determinaciones normativas, normas y ordenanzas urbanísticas, que se predicaban como recogidas e integradas en él.*

11º) *Declare que, derivadamente de los vicios del TRPGOU 2002, el PERI del Sector F-52-1 y las disposiciones y actuaciones que lo desarrollan y aplican están viciados de nulidad por aplicación del principio de jerarquía de los planes, como consecuencia de los vicios del PGOU 2001 y TRPGOU 2002.*

12º) *Declare que, subsidiariamente, en los hipotéticos supuestos de que el PGMO 1986, el PGOU 2001 y el TRPGOU 2002 hubiesen sido válidos eficaces, el PERI del Sector F-52-1 resultó viciado de nulidad por haberse incumplido en la delimitación de la unidad de ejecución lo que estaba dispuesto en el art. 39 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón y en el art. 7.2.3.a del TRPGOU 2002.*

13º) *Declare que el PERI del Sector F-52-1 establece unas determinaciones normativas, gráficas (planos de ordenación) y escritas (ordenanzas) reguladoras de los trazados y características de las redes de infraestructuras, servicios y suministros, sistemas locales; cuando en el PGOU 2001 (TRPGOU 2002) no habían quedado determinados previamente y con precisión los trazados y características de las redes sistemas generales a los que conectarse así como los emplazamientos de las conexiones entre las redes sistemas generales y las redes sistemas locales de cada Sector.*

14º) *Declare que, subsidiariamente, el PERI está viciado de nulidad porque los coeficientes de homogeneización de uso y sector en él establecidos no se ajustaron a los valores del mercado inmobiliario.*

15º) *Declare que, subsidiariamente, el PERI está viciado de nulidad porque incluye como suelos de sistemas generales a obtener por el sistema de compensación, suelos que ya habían sido obtenidos por expropiación y ocupación que había sido tramitada por el procedimiento de urgencia y porque el PGOU 2001 (TRPGOU 2002) prohíbe, expresamente, incluir en la delimitación de unidades de ejecución suelos ya obtenidos por expropiación.*

16º) *Declare que, derivadamente, la aprobación de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación del Sector F-52-1 resultó viciada de nulidad, por aplicación del principio de jerarquía del planeamiento, como consecuencia de los vicios de validez y eficacia que afectan al PGMO 1986, al PGOU 2001, al TRPGOU*

2002 y al PERI del AI F-52-1.

17º) Declare que, subsidiariamente, en el hipotético supuesto de que los instrumentos de planeamiento hubiesen sido válidos y eficaces, la aprobación de las Bases y Estatutos resultó viciada de nulidad:

17º.a) Por incluir, en calidad de parcelas aportadas por los particulares a la Junta de Compensación, parcelas que hace muchos años que habían sido expropiadas y ocupadas por el Ayuntamiento y entregadas al Ministerio de Fomento para la construcción de la carretera, denominada Ronda Vía Hispanidad, viario de construcción estatal que está destinado al servicio y uso público desde hace años.

17º.b) Por infringir la legislación urbanística ya que los particulares que constituyeron la Junta no ostentaban el dominio del porcentaje mínimo de propiedad de suelo exigido en el RD 3.288/1978 para poder iniciar la ejecución por el sistema de compensación (60 %).

17º. c) Porque en el expediente nunca figuró el plano catastral auténtico que contuviese los planos de cada una de las parcelas que se decía que habían sido aportadas a la Junta, ni la superficie de dichas parcelas, por lo que, en consecuencia, nunca quedó fielmente acreditado el coeficiente de participación que correspondía a cada propietario.

17º.d) Porque se utilizó un coeficiente de ponderación para los suelos del sistema general incluido en la unidad de actuación (Ronda Hispanidad) que se decía aportar a la Junta de valor 0,773, que no era justificable legalmente, no estaba justificado y su fijación fue absolutamente arbitraria.

17º.e) Porque en el expediente de la constitución de la Junta y en el Proyecto de Reparcelación figuran como parcelas aportadas a la Junta porciones virtuales de parcelas en copropiedad cuando no consta que todos los condueños de cada porción hubiesen acordado la incorporación de la citada porción de parcela a la Junta de Compensación.

17º.f) Por los vicios intrínsecos de las Bases y Estatutos.

17º.g) Porque dentro del expediente originario, de formación y tramitación de las Bases y Estatutos, ya obraba una escritura pública de constitución de la Junta de Compensación, en 07/02/2006, siendo así que en aquella fecha no cabía llevar a cabo dicha constitución dado que, previamente, no habían sido aprobados definitivamente y publicados en el BOPZ los contenidos íntegros de los articulados de las Bases y Estatutos.

17º.h) Porque en la citada escritura notarial de constitución figuraba el nombramiento de Don JI como secretario de la Junta de Compensación cuando ni era propietario de finca aportada ni podía ser miembro de la Junta ni tampoco era funcionario al servicio del Ayuntamiento de Zaragoza, es decir, cuando no reunía ninguno de los requisitos del art. 25 de la LRJ-PAC.

18º) Declare que, subsidiariamente, incluso en los hipotéticos supuestos de que el planeamiento hubiese sido válido y eficaz y las Bases y Estatutos hubiesen sido válidas, las citadas Bases y Estatutos nunca entraron en vigor, no llegaron a ser eficaces jamás, como consecuencia de que no vieron publicado en el BOPZ el contenido íntegro de sus articulados.

19º) Declare que, subsidiariamente, incluso en los hipotéticos supuestos de que el planeamiento y las Bases hubiesen sido eficaces y válidas, el Ayuntamiento jamás notificó a mi mandante, tras las aprobaciones inicial y definitiva, el contenido íntegro de las citadas Bases y Estatutos, tal y como está exigido en el RD 3298/1978.

20º) Declare que, más subsidiariamente aún, la constitución de la Junta de Compensación estuvo viciada de nulidad como consecuencia de los vicios denunciados hasta aquí y, en especial, como consecuencia de los vicios señalados en los apartados a, b, c... h, de la pretensión 17º).

21º) Declare que, más subsidiariamente aún, la Junta de Compensación incumplió las obligaciones que le correspondían y no atendió los pedimentos de la aquí recurrente.

22º) Declare que el Ayuntamiento no llevó a cabo con mi mandante el requerimiento para que, una vez constituida la Junta de Compensación, pudiese incorporarse a la misma, tal y como está determinado en la legislación urbanística y tal y como había hecho en otra ocasión (Sector 56/2).

23º) Declare que es absurdo, y contrario a lo dispuesto en el Código Civil,

en la regulación de las copropiedades, desconocer, que la incorporación de una porción de parcela, en copropiedad, a una Junta de Compensación requiere del acuerdo de todos los condueños y que en ningún caso cabe admitir la incorporación de porciones virtuales de parcelas, porciones cuya superficie virtual es equivalente a multiplicar la cuota de participación por la superficie total de la porción de parcela.

24º) Que, subsidiariamente, en los hipotéticos supuestos de que el PGM 1986, el PGOU 2001, los TRPGOUs 2002, el PERI del Sector F-52-I y las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación hubiesen sido eficaces y válidos y de que, además, la aprobación de la constitución de la Junta de Compensación, la aprobación inicial del Proyecto de Reparcelación y la aprobación del Convenio que fija la equivalencia del justiprecio de la expropiación hubiesen sido válidas, el valor de las indemnizaciones a la recurrente debe ser el que mi mandante ha expresado -en el Hecho TRIGÉSIMO PRIMERO del escrito de demanda.

TERCERO.- La Administración del Estado, en su escrito de contestación a la demanda, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, se opuso a las peticiones concretas de justiprecio deducidas en la demanda, interesando que se desestimase el recurso en su integridad. La defensa del Ayuntamiento de Zaragoza en su escrito de contestación, invocó la causa de inadmisibilidad parcial del recurso por haber planteado la parte cuestiones nuevas no deducidas en fase administrativa, y no simples motivos de impugnación, y asimismo, la existencia de cosa juzgada en las impugnaciones directas e indirectas de los Planes Generales de Ordenación Urbana de 1968, 1986, 2002, del PERI del Área de Intervención F-52-1 y de las Bases y Estatutos del Área de Intervención F52-1, considerando además que no se ha demostrado la existencia de una relación entre la disposición de carácter general o el instrumento de gestión cuya ilegalidad se predica con el acto administrativo impugnado. Se opone asimismo a la pretensión referida al incremento del justiprecio de la finca.

CUARTO.- Por decreto de 24 de octubre de 2013 se fijó la cuantía del procedimiento en la cantidad de 617.271,45 euros. La parte demandante presentó recurso directo de revisión contra dicho decreto, siendo el mismo desestimado por auto de 16 de enero de 2014. Recibido el juicio a prueba, por auto de 6 de noviembre de 2013 se acordó inadmitir la prueba documental propuesta, resolución que fue recurrida en reposición por la parte actora, siendo desestimado el recurso por auto de 16 de enero de 2014, respecto al que la parte demandante presentó solicitud de complemento y subsanación -escrito de 18 de febrero de 2014-, que fue inadmitida a trámite por auto de 27 de febrero de 2014. Contra este auto la parte actora presentó recurso de súplica -escrito de 20 de marzo de 2014-. El recurso fue inadmitido a trámite por auto de 3 de abril de 2014. Finalmente, tras evacuarse por las partes el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado, 8 de octubre de 2014.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La defensa del Ayuntamiento de Zaragoza plantea en primer lugar la concurrencia de una causa de inadmisibilidad parcial del recurso, por entender que la parte demandante incorpora en vía jurisdiccional cuestiones nuevas y no simples motivos de impugnación en los que fundamentar su pretensión, lo que determina que nos hallemos ante una causa propia de desviación procesal. Atiende la parte para fundar esta alegación al hecho de haberse presentado en vía administrativa una solicitud de anulación del justiprecio señalado por el Jurado, mientras que en la súplica de la demanda la actora incorpora 24 cuestiones nuevas y nuevos motivos de impugnación. Además de ello, y en segundo lugar, considera que las pretensiones contenidas en el apartado de la súplica del escrito de interposición respecto a las impugnaciones directas e indirectas de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística no responderían a la exigencia de individualización del objeto del recurso prevista en el art. 45 de la LJ toda vez que la parte no individualiza el objeto impugnado de una forma cierta y concreta, en cuanto a las impugnaciones directas.

Para responder a estas dos causas de inadmisibilidad, ciertamente vinculadas

entre sí, debemos recordar la diferencia entre lo que son cuestiones nuevas y lo que constituye el planteamiento de nuevos motivos de impugnación en los que fundamentar la pretensión anulatoria de las disposiciones recurridas, con ampliación de los formulados en vía administrativa, porque en el primer supuesto estaremos ante una causa de desviación procesal y a la postre de inadmisibilidad, y en el segundo, simplemente ante el ejercicio de un derecho legalmente reconocido a todo recurrente.

Como ya ha indicado esta Sala, entre otras en sentencia de 14 de abril de 2000, “El límite de ambos supuestos lo han venido sentando ya desde antiguo la jurisprudencia que, ya en la sentencia de 27 de mayo de 1997, con cita de numerosa jurisprudencia anterior, -sentencias de 20 de mayo de 1967, 23 de noviembre de 1968, 29 de abril y 28 de septiembre de 1970 y 24 de marzo y 22 de mayo de 1977-, tuvo ocasión de señalar que "si bien conforme al artículo 69, párrafo 1º de la Ley Jurisdiccional, las partes pueden deducir en la demanda nuevas argumentaciones jurídicas que sirvan de fundamento para ilustrar al Tribunal sobre el conocimiento de si los actos impugnados fueron o no dictados con arreglo al Ordenamiento Jurídico, la formulación de nuevas pretensiones entraña una desviación procesal incompatible la función atribuida a los Tribunales de lo Contencioso-administrativo que es meramente revisora de la actuación de la Administración”. De ello se desprende que, atendido el carácter esencialmente revisor de esta Jurisdicción, existirá desviación procesal generadora de inadmisibilidad del recurso cuando “sean impugnados en el escrito de demanda actos o disposiciones que no fueron en el escrito de interposición del recurso contencioso administrativo” -entre otras, sentencia de 20 de diciembre de 1988-, cuando se formulen nuevas pretensiones o cuando se reformen, alteren o adicionan al recurso jurisdiccional peticiones que no se discutieron en vía administrativa y ni siquiera se formularon ante ella -sentencia de 30 de enero de 1980 y 31 de octubre de 1983-, salvo que “entre lo pretendido en vía administrativa y jurisdiccional no exista una sensible variación” de forma que nos encontremos realmente no ante una cuestión nueva sino una pretensión idéntica si nos atenemos a la narración fáctica y a la causa de pedir” -sentencia de 29 de junio de 1983-, siendo, sin embargo, admisible, al estar garantizado por la propia dicción literal del artículo 69.1 de la Ley Jurisdiccional, formular nuevos motivos, argumentos o fundamentos, aún con variación sobre los utilizados con anterioridad -entre otras sentencias de 30 de marzo de 1975, 25 de enero de 1980, 29 de octubre de 1980-”.

Asimismo, en dicha sentencia se razonó que “No obstante, y ello resulta fundamental en el caso enjuiciado, debe afirmarse que la posibilidad de formular una impugnación indirecta de una norma como consecuencia de un acto de aplicación, no puede estimarse abra sin límites la impugnación de la disposición normativa, de forma que se constituya en una verdadera impugnación directa de la norma, desligada del acto de aplicación de la misma.

Así debe señalarse que para que pueda plantearse y prosperar un recurso indirecto contra una disposición de carácter general es preciso que exista una disconformidad entre la norma aplicada y una disposición de rango superior, de forma que la disposición tachada de ilegal, debe de tener su reflejo en el acto individual de aplicación, no siendo posible, en cambio, que a través del recurso indirecto, se ataquen aspectos que no tienen relación directa e inmediata con la norma o acto de aplicación directamente impugnados, pretendiendo obtener una declaración de disconformidad con el ordenamiento jurídico desligada del acto de aplicación ya que el planteamiento teórico del ámbito del recurso indirecto contra las disposiciones de carácter general no es completo -entre otras, sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1977 (Art. 2236)-.

Sucedde, pues, con el supuesto de la impugnación indirecta algo parecido, *mutatis mutandis*, a lo que constituye el fundamento del planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, a través de las cuales se permite, con motivo del enjuiciamiento de un acto o disposición normativa de aplicación, plantear -eso sí, ante el Tribunal Constitucional-, la constitucionalidad de una disposición con fuerza de ley, siempre y sólo cuando la misma sea aplicable al caso enjuiciado y de la misma dependa el fallo, pues en otro caso la misma no sería admisible. En el mismo sentido y conforme hasta aquí se ha expuesto ha de estimarse que la impugnación indirecta de la norma sólo es admisible cuando de la disconformidad a derecho deriva directamente el efecto pretendido en definitiva por la parte recurrente en el

recurso en el que la formula, esto es, la disconformidad a derecho y anulación del acto o disposición impugnado -debiendo tenerse en cuenta, no obstante, la restricción deriva de la jurisprudencia de esta Sala que impide en estos casos alegar en contra de los reglamentos defectos formales que hubieran podido cometerse en su elaboración-". En el caso enjuiciado, el examen de la demanda pone de manifiesto que lo que la parte recurrente trata de justificar como una impugnación indirecta, no es sino pura y simplemente una impugnación directa de otros instrumentos de planeamiento, como se desprende del propio contenido literal del suplico de demanda en el que se solicita con carácter previo e independiente de los motivos de impugnación de los acuerdos concretamente recurridos que "se declare nulo o anulable" tanto el PGOU de 1986, como el Plan Parcial del Sector núm...., pretensiones propias de una impugnación directa."

La aplicación al caso de la anterior doctrina impone la declaración de inadmisibilidad de todas las impugnaciones directas, tanto de los instrumentos de planeamiento, como de los restantes acuerdos, distintos de lo que constituye el objeto de impugnación realmente planteado en vía administrativa -y reiterado en la jurisdiccional-, que es la fijación por el Jurado del justiprecio de los bienes expropiados a la recurrente. Todas las impugnaciones directas, que además no se individualizaron debidamente en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, deben ser ahora inadmitidas en sentencia conforme al art. 69 de la LJCA por concurrir respecto a ellas la causa de inadmisión de desviación procesal, dado que en la vía administrativa lo que se interesó fue la impugnación del acuerdo de justiprecio, y no directamente la de los restantes instrumentos y actos que luego se detallan en la demanda.

Respecto a las impugnaciones indirectas de disposiciones de carácter general -en rigor únicamente las referidas a los planes generales de ordenación y al Plan Especial de Reforma Interior del Sector F-52-1 planteadas bajo números 1 a 15 de la súplica de la demanda-, debemos recordar lo ya argumentado en la sentencia de la Sección 1ª de 15 de noviembre de 2013, recurso de apelación nº 144/2010, al indicar que "...en lo que se refiere a la impugnación indirecta y abundando en lo ya expuesto-, cómo se afirma en la citada sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 2012 -y en la de igual fecha dictada en el recurso número 3252/2009, interpuesto por el Sr. U.-, en relación a la nuevamente alegada falta de publicación completa del contenido íntegro de las Normas urbanísticas de diferentes instrumentos de planeamiento de Zaragoza y tras advertir que bastaría con remitirse a lo ya dicho en una larga serie de sentencias desestimatorias de idéntica alegación, "semejante impugnación de tantos instrumentos de planeamiento sólo puede entenderse formulada desde un punto de vista procesal como una impugnación indirecta, pero lo que no puede aceptarse lo que la parte recurrente realmente persigue, que es servirse de este cauce impugnatorio como un mecanismo de revisión general del planeamiento urbanístico de Zaragoza". Recordando que "según jurisprudencia consolidada tan solo cabe articular la impugnación indirecta como vía para discutir la legalidad del único acto directamente impugnado y en conexión dialéctica con este (y con su concreto contenido)". Citando la sentencia de 10 de diciembre de 2002 (Rec. directo 1345/2000): "Al impugnar un acto administrativo que hace aplicación de una norma reglamentaria cabe, ciertamente, impugnar también ésta, pero sólo en tanto en cuanto la ilegalidad de dicha norma sea causa, o una de las causas, en que se funda la imputación de la disconformidad a Derecho del acto recurrido. Así se desprende con claridad suficiente de lo que se dispone en los artículos 26 y 27 de la Ley de la Jurisdicción, siendo tal límite, además, consecuencia del dato normativo de que la impugnación directa de Reglamentos está sujeta a un plazo hábil para ello. Ha de haber, pues, una relación de causalidad entre las imputaciones de ilegalidad de la norma y de disconformidad a Derecho del acto de aplicación. Por tanto, en la llamada impugnación indirecta de Reglamentos no cabe formular en abstracto, sin esa conexión con el acto administrativo directamente impugnado, imputaciones de ilegalidad de la norma reglamentaria. Estas imputaciones de ilegalidad en abstracto, precisamente por respeto a aquel plazo, deben ser inadmitidas, desestimando, en consecuencia, la pretensión de declaración de nulidad de la norma". Concluyendo el alto Tribunal que "esto es justamente lo que ha pasado con la impugnación indirecta deducida por la parte actora, que pretende aprovechar este cauce impugnatorio para

discutir las más variadas e inconexas cuestiones, sin razonar ni siquiera mínimamente cuáles repercuten sobre el concreto acto impugnado de forma directa y cuáles no (sin que sea misión de la Sala indagar o conjeturar cuáles de las farragosas alegaciones de la parte actora se refieren o proyectan sobre el único acto directamente impugnado y cuándo no, partiendo de la base de que propia parte actora no lo hace)". Añadiendo que "no menos consolidada es la jurisprudencia que ha puntualizado que la impugnación indirecta no puede utilizarse para denunciar infracciones meramente formales o procedimentales (como son las que en este motivo se denuncian), salvo excepciones que ha detallado la reciente sentencia de la Sección 5ª de esta Sala de 6 de julio de 2010 (Casación 4039/2006), que hace una cuidada recapitulación de la jurisprudencia sobre cuestión y concluye que cabe admitir una impugnación indirecta basada en razones procedimentales sólo "cuando se hubiese incurrido en una omisión clamorosa, total y absoluta del procedimiento establecido para su aprobación, en perjuicio del recurrente, y cuando hubiesen sido dictadas por órgano manifiestamente incompetente", lo que tampoco es el caso". Afirmándose en la misma sentencia, al desestimar el quinto de los motivos de casación -por el que se denunciaba la vulneración del principio de jerarquía de las normas referentes al planeamiento del suelo urbanizable y de los sistemas generales-, que "el recurrente se limita a formular, en forma apodíctica, la crítica de una supuesta ausencia en los Planes que hemos citado de determinaciones exigidas por la legislación aplicable tratando de convertir lo que es su impugnación indirecta en una impugnación directa y global de esas normas de planeamiento, al margen del único Acuerdo directamente impugnado en el proceso, y olvidando que la posibilidad de formular una impugnación indirecta con ocasión del recurso contra el acto de aplicación no puede desorbitarse hasta el extremo de abrir sin límites la impugnación de la disposición de cobertura".

La aplicación al caso de la anterior doctrina impone la inadmisión de las impugnaciones indirectas de las disposiciones generales que formula la parte demandante, anteriormente detalladas, toda vez que a la vista de la literalidad de la súplica de la demanda no existe una relación directa e inmediata entre ellas y el acuerdo de determinación del justiprecio que justifique su conceptualización como motivos de impugnación indirectos, añadidos a la pretensión de impugnación del justiprecio deducida por la parte, sino un mero intento de reiterar por tal cauce impugnaciones propiamente directas de dichos instrumentos de ordenación urbanística.

A continuación, y a mayor abundamiento, en lo que atañe a la alegación de cosa juzgada que plantea la parte demandada conviene reiterar lo antes indicado acerca de lo que es, en sentido estricto, el objeto del recurso contencioso-administrativo deducido por la parte, que no es otro que el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa que resuelve en la vía administrativa el expediente de justiprecio. En concreto, la actora impugna la resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza de fecha 28 de mayo de 2012, recaída en el expediente 290/09, por la que se desestimó el recurso de reposición interpuesto por la propiedad contra el acuerdo anterior del Jurado de 4 de julio de 2011 en el que se fijó el justiprecio de una porción de terreno procedente de la finca identificada como Finca nº 198 de la relación de propietarios, bienes y derechos afectados, referencia catastral: polígono 67, parcela 220, sita en el término municipal de Zaragoza, afectada por la expropiación para la ejecución del proyecto "Ronda de la Hispanidad de Zaragoza", tramo de la N-330 a la N-232 y de la N-232 a la A-2. La expropiación ha sido acordada por el Ayuntamiento de Zaragoza, figurando como propiedad -en cuota proindivisa de 1/3- doña M.-

Ello sentado, la lectura de la demanda evidencia que la parte recurrente dedica la mayor parte de dicho escrito a reiterar impugnaciones de distintos instrumentos de planeamiento de Zaragoza y acuerdos previos al indicado expediente de justiprecio que exceden de lo que constituye el objeto y ámbito propio del recurso.

En concreto se cuestionan -de nuevo- los PGOU de 1968, 1986, 2001, TR de 2002, hasta el TR de 2008, y distintos planeamientos de desarrollo-, con una reiteración de motivos que han sido ya deducidos formalmente por esta litigante o su marido -letrado de la recurrente- o familiares o sociedades de ambos en distintos procedimientos en los que ha recaído sentencia desestimatoria de la demanda -entre

otras, SSTSJA, Sección 1ª, de 6-11-2007, recurso 839/2003; sec. 1ª, S 16-7-2007, nº 487/2007, rec. 1301/2002; sec. 1ª, S 6-7-2007, nº 469/2007, rec. 1612/2002; sec. 1ª, s 23-7-2007, nº 505/2007, rec. 411/2002; sec. 1ª, S 16-10-2007, nº 625/2007, rec. 1287/2002; Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, S 16-4-2003, rec. 6692/1999; Sala 3ª, sec. 5ª, S 6-5-2002, rec. 4356/1998; STS de 19 de abril de 2012, recurso de casación 4328/2009, y sentencia de igual fecha, recurso de casación 3252/2009-.

Por otra parte, en cuanto al acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 27 de marzo de 1998 que desestimó las alegaciones frente al acuerdo plenario de 29 de diciembre de 1997, de aprobación inicial de la relación de propietarios, bienes y derechos afectados por la expropiación para la ejecución del Proyecto "Ronda de la Hispanidad, tramos de la N-330 a la N-232 y de esta a la A-2", hay que indicar que la misma fue desestimada por la sentencia de 6 de junio de 2002, recurso 551 de 1998.

Se impugna asimismo la aprobación definitiva de los proyectos de estatutos y bases de actuación de la Junta de Compensación del Área de Intervención F-52-I. Sin embargo la impugnación directa de tales acuerdos ha sido ya planteada y sustanciada en los procedimientos ordinarios 208/007 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Zaragoza -resuelto por sentencias de primer grado de 19 de enero de 2010 y de 29 de febrero de 2012, Sección Primera, en apelación- y procedimiento ordinario 182/2008 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Zaragoza -con sentencia también desestimatoria de primera instancia de 20 de junio de 2014-.

SEGUNDO.- Por todo lo expuesto debemos ceñir nuestro análisis a la adecuación a derecho del justiprecio fijado por el Jurado de Expropiación, y en tal sentido resulta preciso comenzar recordando la presunción "iuris tantum" de legalidad y acierto de los acuerdos de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa, avalada de manera reiterada por la jurisprudencia -sentencias de 3 de mayo de 1995, 18 de enero y 23 de octubre de 2001 y 16 de julio de 2002 entre otras- siempre y cuando tales acuerdos estén debidamente motivados, y ello en atención a lo variado de su composición, la calidad jurídica y técnica de sus miembros y a su experiencia profesional.

Esta presunción, no obstante, admite prueba en contrario, lo que exige que el afectado demuestre que el Jurado ha incurrido en infracción legal, en notorio error de hecho o en valoración equivocada de los elementos existentes en el expediente.

Para desvirtuar dicha presunción de veracidad, una reiterada jurisprudencia viene sosteniendo igualmente que es la prueba pericial procesal el medio más idóneo, que cuando viene avalada por las formalidades y rigor establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil, tiene las mismas características de objetividad e imparcialidad que el acuerdo del Jurado (sentencias de 14 de noviembre de 1986, 17 de mayo de 1989 o 9 de marzo de 1995), debiendo ser valorada, como toda prueba, conforme a las reglas de la sana crítica, tal y como prescribe el art. 348 de la Ley 1/2000 de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil. Por el contrario, no tendrán fuerza enervatoria de la indicada presunción los informes técnicos emitidos a instancia de parte "ya que no constituyen prueba pericial al no ajustarse en su emisión a lo dispuesto en los artículos 610 a 632 de la Ley de Enjuiciamiento Civil" (sentencia de fecha 5 de mayo de 1992).

Del examen del expediente administrativo resulta que la demandante fue requerida para presentar hoja de aprecio el 26 de junio de 2003, y concretó la misma en junio de 2003 en la suma de 701,67 euros/m², incluyendo en dicho importe el daño emergente, lucro cesante y premio de afección. Es importante dejar sentado que la parte no acompañó dicha hoja con el dictamen técnico de un tercero. El Ayuntamiento de Zaragoza presentó su hoja de aprecio valorando la superficie expropiada en 33.159,07 euros.

El Jurado Provincial de Expropiación razonó lo siguiente, bajo la vigencia indiscutida de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones:

De la parcela expropiada -2.136,30 m²- corresponde una tercera parte a la impugnante -712,11 m², cuestión no discutida en la demanda-, y las dos terceras partes restantes indivisas fueron ya tramitadas en el expediente municipal nº 3.035.953/99, resolviéndose en el expediente 107/00 del Jurado mediante resolución de 12 de marzo de 2001, acordándose que el justiprecio de la finca expropiada

ascendía a 11.714.684 pts =70.406,66 euros incluido el valor de afección. Dicha cantidad correspondía a:

Suelo

7.342,50 pts/m² * 712,11 m² = 5.228.668 pts.

7.415 pts/m² * 712,11 m² = 5.280.296 pts.

595 pts/m² * 987,75 m² = 587.711 pts. (en concepto de restos a expropiar

según el acta previa).

Bienes ajenos al suelo (cultivo de alfalfa considerado por la Administración expropiante) 60.167 pts (correspondiente a las 2/3 partes del valor de la expropiación).

5 % de premio de afección 557.842 pts.

Total 11.714.684 pts. (70.406,66 euros).

Se razona también que el expediente comenzó en 1998, pero la fecha del acuerdo en el que se requiere a la propiedad la presentación de la hoja de aprecio es de 6 de junio de 2003, recibiendo la notificación el 26 de junio de 2003. Y se argumenta que dado que existe una resolución del Jurado referente a la misma finca, deben considerarse los mismos parámetros, si bien, como la fecha a la que hay que referir la valoración es diferente, pues en un caso habría que referirla cuando menos al año 2000 (el acta de ocupación es de esa fecha) y en el caso que nos ocupa al año 2003, los valores obtenidos para las otras 2/3 partes propietarias habrá que actualizarlo a 2003. Por tanto, se aplica la actualización de los años 2000 a 2003 y se acuerda fijar un valor del suelo de 51.401,49 euros, más el 5 % de premio de afección.

Dicho acuerdo del Jurado de 4 de julio de 2011 fue recurrido en reposición por la propietaria, y al resolverse el recurso -resolución del Jurado de 28 de mayo de 2012- se indicó que la valoración presentada por la propiedad en el recurso iba referida al año 2006 y se considera que no puede tomarse como referencia porque en 2006 los valores de mercado habían ya comenzado su escalada ascendente, lo que no había sucedido aún en 2003-. Por tanto no son comparables dos tasaciones que se realizan con tres años de diferencia en un mercado tan cambiante como el inmobiliario en las fechas referidas.

En su escrito de demanda la parte actora formula una nueva petición de justiprecio con valoración a fecha de febrero de 2009, y que asciende a 671.242,59 euros -el suelo lo valora en 422.551 euros, y las dos partidas de lucro cesante que luego se indicará en 216.726,83 euros, más 31.963,933 euros de premio de afección; dividido dicho importe por los metros cuadrados expropiados (712,11 m²) arroja un resultado de 942,61 euros cada metro cuadrado expropiado-.

Y en fundamento del mismo alega, en primer lugar, que la fecha a la que debe entenderse referida la valoración debe ser el mes de febrero de 2009 porque iniciado el expediente de justiprecio su tramitación resultó paralizada en perjuicio del expropiado.

Sobre esta cuestión debemos indicar que hay que estar para la determinación del justiprecio a la recepción por la expropiada del requerimiento para formular hoja de aprecio, que tuvo lugar el 26 de junio de 2003, dando lugar a la presentación por esta de una hoja de aprecio de dicho mes de junio dado que, conforme a lo dispuesto en el art. 24.a) de la Ley del Suelo de 1998, las valoraciones deben entenderse referidas "al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado". En este mismo sentido, en la sentencia de esta Sala de de 10 de julio de 2013 antes citada se razono que "... en las expropiaciones urgentes, si bien es cierto que existe jurisprudencia del Tribunal Supremo que parece ubicar la valoración al momento del Acta previa a la ocupación o a la ocupación misma, es el inicio del expediente de justiprecio el que fija la fecha de valoración, tal y como se desprende del artículo 36 de la LEF cuando expresa que "las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro".

Así, tanto la circular 1/2009 de la Abogacía del Estado, como la jurisprudencia identifican la fecha real de inicio del expediente de justiprecio, con carácter general, como "el momento en que el expropiado recibe el oficio de la

Administración interesándole que formule hoja de aprecio” (sentencias de 10 de mayo de 2005, de 31 de enero de 2006 y de 15 de diciembre de 2008), siendo éste asimismo, el criterio seguido por esta Sección Segunda en diversas sentencias recientes, entre otras de 5 de junio de 2013 (recursos 305/2011, 376/2011 y 377/2011) o de 19 de junio de 2013 (recursos 51/2011 y 53/2011).

Como ya hemos señalado, tratándose de un procedimiento de urgencia, el art. 52.7 de la LEF prescribe que “efectuado la ocupación de las fincas se tramitará el expediente de expropiación en sus fases de justiprecio y pago según la regulación general establecida en los artículos anteriores, debiendo darse preferencia a estos expedientes para su rápida resolución”. No obstante ello no significa que el inicio del justiprecio coincida con el Acta previa de ocupación o con el Acta de ocupación misma. Como se desprende de la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1979, una cosa es la posibilidad legal de iniciar el expediente y otra la iniciación real del mismo, que es lo exigido por la Ley, en concreto el art. 36 de la LEF antes transcrito”.

En todo caso, y pese a las anteriores consideraciones acerca del momento al que hay que estar para determinar el justiprecio, lo cierto es que frente al acuerdo del Jurado lo que la parte actora plantea en su demanda es el desplazamiento de su criterio, que goza de las presunciones de legalidad y acierto, por la propia suma que la propia interesada calcula unilateralmente, en los importes ya expresados. Sin embargo, ni con dicho escrito de demanda, ni en el periodo probatorio existe aportación o solicitud de prueba pericial que sustente mediante el criterio de un tercero -un perito técnico especializado en valoraciones de inmuebles- la petición de justiprecio que postula la parte.

Así las cosas conviene recordar lo que constituye doctrina jurisprudencial reiterada del Tribunal Supremo, de la que es exponente la sentencia de 26/09/2012, Recurso Núm.: 5659/2009, y conforme a la cual “... en relación al principio de presunción de acierto de los acuerdos del Jurado, no puede olvidarse que la doctrina sobre la materia establece que tal principio, habida cuenta su naturaleza de presunción “iuris tantum”, puede desvirtuarse mediante prueba en contrario, fundamentalmente, por medio de prueba pericial. Ahora bien, para que tal efecto se produzca es necesario aportar al proceso una prueba de tal naturaleza apta a dicho fin y que según reiterada jurisprudencia de esta Sala, la citada presunción de acierto puede ser destruida, en principio, por cualquier medio de prueba admitido en derecho y debidamente valorado por el órgano judicial. Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 5 de abril de 2001, 1 de febrero de 2003 y 10 de octubre de 2006”.

En el caso que nos ocupa la parte realiza su propuesta sin el apoyo del dictamen de un técnico -por ella aportado al proceso o designado por el Tribunal que, bajo juramento o promesa de decir verdad y con la objetividad impuesta por el art. 335 de la LEC, sustente la valoración unilateral de la parte y permita desvirtuar, en su caso, la presunción de legalidad y acierto del acuerdo impugnado. Así lo han puesto de manifiesto acertadamente las partes demandadas, y así debe ser apreciado por esta Sala, lo que conduce a mantener, por lo expuesto, el acuerdo impugnado en lo que atañe a la valoración del suelo, frente a la petición postulada por la actora, que carece del necesario refrendo probatorio y que parte además de una fecha incorrecta para determinar el justiprecio.

En segundo lugar la recurrente solicita dos indemnizaciones por lucro cesante. Expone que la actividad de gestión urbanística habría conllevado un beneficio o lucro -del 23 % según el proyecto de reparcelación- que debe ser resarcido por lucro cesante por la no participación de la propietaria en la Junta de Compensación -reclama en concreto 97.186,92 euros más premio de afección. Y junto a ello, teniendo en cuenta -alega la parte- que la posterior actividad edificatoria también habría conllevado otro beneficio o lucro por el valor del suelo ya gestionado y urbanizado que se habría aportado a la actividad de promoción edificatoria, procedería indemnizar por no poder participar en dicha actividad edificatoria -esta partida se cuantifica en 119.539,91 euros-. En fundamento de estas reclamaciones se cita el art. 5 de la Ley del IVA y se alude a la condición de empresarios de los miembros de la Junta de Compensación -entre ellos la recurrente si se hubiera incorporado a la Junta-.

Las reclamaciones expresadas deben ser igualmente desestimadas porque lo

cierto es que la recurrente no se incorporó a la Junta de Compensación, por lo que el concepto a valorar debe ser el justiprecio del suelo y no estas dos partidas adicionales. Además de ello, como señala el Abogado del Estado, no se acompañan los documentos fiscales -alta en IAE, IVA, etc- y laborales -alta en la Seguridad Social- acreditativos de que la actora posea realmente la invocada condición de “promotora”, tanto a los efectos de urbanización de los terrenos, como a los de construcción de las futuras edificaciones.

TERCERO.- En atención a lo expuesto procede desestimar el recurso interpuesto, lo que impone la condena en costas a la parte actora por el principio de vencimiento, conforme al art. 139 de la LJCA en la redacción vigente al tiempo de la litispendencia.

FALLAMOS

PRIMERO.- Declaramos la inadmisibilidad de las pretensiones primera a vigesimotercera de la súplica de la demanda.

SEGUNDO.- Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 459/2012, interpuesto por D^a M., contra las resoluciones citadas en el encabezamiento de la presente sentencia.

TERCERO.- Condenamos a la parte actora al pago de las costas.

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