
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA
Recurso nº 236/2012. Sentencia de 01-12-2014

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

EXPROPIACIÓN URBANÍSTICA. SISTEMA GENERAL.

Jurado Provincial: justiprecio.

Doctrina: presunción y prueba.

Valoraciones: elementos. Suelo. Nueva tasación.

Momento de clasificación. Informe técnico.

No se aprecia incremento de valor de los bienes.

Fallo: Desestimación. 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 uno de diciembre 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 236 de 2012, seguido entre partes; como demandantes D^a G, D^a M., D^a ML., D^a M.P., D. M, D. A, D^a MC, D^a R, D^a A, D^a Q, D. L, D^a O., D^a MM., D. A, D^a J., D. M., D. FJ., D. J.M., D^a MA, D. R, D. V. y D^a M., representados por el Procurador de los Tribunales don I. y asistidos por el Abogado don M.; 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 de los Tribunales doña S. y defendido por la Sra. Letrada doña M.

Es objeto de impugnación la resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza de 21 de noviembre de 2011, recaída en el expediente 258/2011, por la que se fija el justiprecio por retasación de dos porciones de terreno de 17.368 m² y 4.620 m², respectivamente, procedentes de las fincas identificadas con las referencias catastrales nº Z-010-63-23-001, 002, 003, 005, 006, 007, 008, 010, 011 y 012 sitas en el término municipal de Zaragoza, afectadas por la expropiación y destinadas a Sistema General Viario, Espacio Libre Parque y Suelo no Urbanizable de Protección de Regadío en el Plan General de Ordenación Urbana de 1986. La expropiación ha sido acordada por el Ayuntamiento de Zaragoza y figuran como propietarios D^a G, D^a M., D^a ML., D^a M.P., D. M, D. A, D^a MC, D^a R, D^a A, D^a Q, D. L, D^a O., D^a MM., D. A, D^a J., D. M., D. FJ., D. J.M., D^a MA, D. R, D. V y D^a M.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: 2.470.695,76 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 4 de julio de 2012, 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 estimando el

recurso se declare nulo, o en su caso anule el acto recurrido por no ser ajustado a Derecho y, en consecuencia: a) Declare que el justiprecio a abonar por la expropiación de las fincas de referencia a la parte actora en la cantidad de tres millones seiscientos ochenta y cuatro mil doscientos ochenta y siete euros con veintinueve céntimos de euro (3.684.287,29 €). b) Subsidiariamente declare que el justiprecio a abonar por la expropiación de las fincas de referencia a la parte actora en la cantidad de un millón seiscientos mil ochocientos cincuenta y nueve euros con trece céntimos de euro (1.600.859,13 €), que supone aplicar el I.P.C. al justiprecio expropiatorio fijado en su día para la expropiación de la que trae causa la retasación.

TERCERO.- La Administración demandada solicitó en el escrito de contestación a la demanda, 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, en el mismo trámite de contestación, la defensa del Ayuntamiento de Zaragoza.

CUARTO.- Recibido el juicio a prueba con el resultado que es de ver en autos, y tras evacuarse por las partes el trámite de conclusiones, se señaló para votación y fallo el día 19 de noviembre de 2014.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La parte actora impugna el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza de 21 de noviembre de 2011, recaída en el expediente 258/2011, por la que se fija el justiprecio por retasación de dos porciones de terreno de 17.368 m² y 4.620 m², respectivamente, procedentes de las fincas identificadas con las referencias catastrales nº Z-010-63-23-001, 002, 003, 005, 006, 007, 008, 010, 011 y 012 sitas en el término municipal de Zaragoza, afectadas por la expropiación y destinadas a Sistema General Viario, Espacio Libre Parque y Suelo no Urbanizable de Protección de Regadío en el Plan General de Ordenación Urbana de 1986. La expropiación ha sido acordada por el Ayuntamiento de Zaragoza y figuran como propietarios D^a G, D^a M., D^a ML., D^a M.P., D. M, D. A, D^a MC, D^a R, D^a A, D^aQ, D. L, D^a O., D^a MM., D. A, D^a J., D. M., D. FJ., D. J.M., D^a MA, D. R, D. V y D^a M.

SEGUNDO.- La parte actora muestra en su demanda su disconformidad con el justiprecio reconocido por el Jurado. En esta situación resulta preciso comenzar recordando que una reiterada jurisprudencia viene sosteniendo la presunción *iuris tantum* de legalidad y acierto de los acuerdos de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa, 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 -en dicho sentido, cabe citar las sentencias de 18 de enero y 23 de octubre de 2001, 16 de julio de 2002, 16 de noviembre de 2004 y 18 de enero de 2005-. Presunción, sin embargo, que como acabamos de indicar no es una presunción *iuris et de iure*, sino *iuris tantum*, por lo que admite prueba en contra, 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 - como señala la reciente sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2009, "tratándose de una presunción *iuris tantum* no se excluye la operatividad de otros medios probatorios a efectos de desvirtuarla".- Y 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 (entre otras, sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 14 noviembre 1986, 17 mayo 1989, 16 de junio de 1992, 29 de noviembre de 1994 y 9 de marzo de 1995), debiendo ser valorada, como toda prueba, conforme a las reglas de la sana crítica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 348 de la Ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil, en relación con todo el

conjunto de la prueba practicada. Si bien, resulta indudable que la presunción de acierto de la decisión del Jurado también puede desvirtuarse, como se sostiene en la sentencia de la Sección 6 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 2009, “como tal presunción, por otras pruebas distintas de la pericial que acrediten con plena certeza que es otra la realidad de la situación” -como se indica en la sentencia de la Sección 6 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 3 de septiembre de 2004, para la resolución de lo controversia “en esta materia es imprescindible analizar los informes periciales y las pruebas practicadas tanto en vía administrativa como en sede jurisdiccional, de manera que sólo cuando el Jurado Provincial de Expropiación sienta como base unos criterios erróneos de interpretación o sus conclusiones no resulten armonizables con los juicios técnicos obrantes en el expediente, la decisión debe ser anulada”-.

TERCERO.- Conviene precisar los siguientes antecedentes:

La presente retasación trae causa de una expropiación de terrenos iniciada en 1995 y que dio lugar a un primer pronunciamiento judicial -sentencia de 18 de julio de 2002, recursos acumulados 113 y 171 de 1998- en la que se detalló que se trataba de diversas porciones de terrenos destinadas a Sistema General Viario y Zona de Espacio Libre Parque y a Suelo No Urbanizable de Protección de Regadío. En dicha sentencia se partió de una valoración de parte de los terrenos como urbanos, por el método residual, aplicando entre otros parámetros una reducción del 25% por la necesidad de descontar los costes de urbanización y de planeamiento que serían necesarios para proceder a la ejecución de la promoción-venta planteada, alcanzando un valor del suelo urbano de 1.139.930,81 euros, y parte como no urbanizables, con un valor de este suelo no urbanizable de 575 pts/m², con un total de 2.656.500 pts (15.965,89 euros), sumado al anterior dio un resultado, incluido el premio de afección, de 1.213.691,53 euros, más los intereses legales correspondientes desde el 28 de junio de 1998.

El Consejo de Gerencia acordó señalar el 30 de marzo de 2004 a favor de los propietarios la suma de 1.213.691,53 euros, más intereses legales.

El 22 de junio de 2004 se levantó acta de ocupación definitiva y pago a favor de todos los propietarios salvo don A. que se celebró el 20 de julio de 2004 y se les abonó el principal del justiprecio fijado en sentencia, quedando pendiente el pago de los intereses.

Mediante escrito de 29 de julio de 2004 la propiedad pidió la retasación de los bienes expropiados, solicitud que fue estimada mediante resolución del Ayuntamiento de Zaragoza de 13 de octubre de 2005, por haber transcurrido más de 2 años desde la fijación del justiprecio en vía administrativa sin verificarse el pago, conforme al art. 58 de la LEF.

La propiedad presentó el 1 de diciembre de 2005 nueva hoja de aprecio, acompañada de un informe de tasación de un arquitecto superior, en la que se valora el terreno como urbanizable delimitado, con los siguientes valores: valor suelo: 21.988 m² * 159,58 euros/m² = 3.508.845,04 euros; premio de afección (5%): 175.442,25 euros; total justiprecio en retasación: 3.684.287,29 euros.

El Ayuntamiento de Zaragoza partió sin embargo de una clasificación del terreno como Suelo Urbanizable no Delimitado, valorándolo como no urbanizable a 7,58 euros/m².

Ante la discordancia de valoración, el Jurado razonó que había que estar a la fecha de solicitud de la retasación, 29 de julio de 2004, momento en el que se hallaba vigente el PGOU de 2001 en el que se calificaba el terreno como Suelo Urbano no Delimitado Casetas-2 (SUZ C/2), estando incluida una franja de terreno en Sistema General Urbanizable. Y ello porque se había modificado la clasificación con la aprobación del nuevo PGOU de 2001, frente a la valoración anterior conforme al Plan de 1986, en la que una superficie de 17.368 m² contaba con la clasificación de Suelo Urbano Sistema General Viario y Zona Verde y una superficie de 4.620 m² estaba calificado como Suelo no Urbanizable de protección de regadío. Y concluye que a la fecha de la retasación la clasificación de los terrenos era de suelo urbanizable no delimitado y su valoración se debía equiparar al suelo no urbanizable conforme al art. 27.2 de la Ley 6/1998. A partir de este presupuesto, el Jurado argumenta, conforme al dictamen de su Vocal Técnico, que para la estimación del

suelo se debía utilizar el método comparativo por ratios y el método de capitalización de rentas, estableciendo un valor unitario promedio del suelo. En concreto, por el método de capitalización de rentas, atendiendo al año 2004 y a tres cultivos hortícolas, tres de cereales y alfalfa, obtiene un valor, con un incremento del 100% por razones de localización, de 9,70 euros/m². Y con el método comparativo de los extremos, atiende a cuatro muestras de transacciones reales en fincas de los alrededores de Zaragoza, Montañana y Peñaflores con las que establece un justiprecio de 31,96 euros/m² que promediado con el logrado por capitalización de rentas -9,70- da un resultado de 20,83 euros/m² que aplica a 21.988 m², con un total de 458.010,04 euros, más un 5% de premio de afección, lo que da un resultado de 480.910,54 euros que resulta inferior al precio reconocido por la sentencia del TSJA ya citada de 18 de julio de 2002 -1.213.691,53 euros-, de forma que se acepta esta misma cifra como justiprecio expropiatorio.

CUARTO.- La parte demandante impugna la resolución del Jurado insistiendo en la finalidad de la retasación, de evitar que el paso del tiempo y la erosión inflacionaria alteren la relación patrimonial existente entre los bienes expropiados y la indemnización establecida como compensación por su pérdida.

Considera que el hecho de que la clase de suelo haya variado en 2001 no debería influir en cuanto a la valoración del suelo se refiere, porque el único beneficiario sería el Ayuntamiento de Zaragoza. Como petición principal solicita la valoración fijada por el arquitecto Sr. A. que considera el suelo en su totalidad como urbanizable delimitado -clasificado en una pequeña parte como sistema general urbanizable -SGUZ- adscrito a un uso viario, y el resto como suelo urbanizable no delimitado-, porque aunque no se han establecido todavía las condiciones para su desarrollo, se está expropiando como si ya estuvieran fijadas, porque no cabe imaginar el patrimonio municipal del suelo mediante expropiación como un fin en sí mismo. Y porque la coactiva enajenación inherente a la expropiación impide a la propiedad el ejercicio del derecho a delimitar un suelo urbanizable como es el caso presente. Y se indica también que resulta incorrecto valorar por capitalización de rentas agrarias un suelo destinado a viviendas. Por ello el perito de parte acude al método residual dinámico, conforme al art. 27 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones de 1998, fijando un valor de 159,58 euros el metro cuadrado, razonando también que al menos el terreno destinado a sistemas generales "crea ciudad", motivo por el que no debería valorarse como suelo no urbanizable. Y subsidiariamente pide la misma valoración dada a la expropiación inicial, incrementando el justiprecio con el IPC del periodo comprendido entre febrero de 1995 y julio de 2004 -31,9%- lo que supone 1.600.859,13 euros.

Las Administraciones demandadas se oponen a estas pretensiones y defienden que hay que estar a la clasificación de los terrenos establecida en 2001, porque la solicitud de retasación se formuló el 29 de julio de 2004. Destacan que la valoración unitaria del Jurado de Expropiación -la misma que se reconoció jurisdiccionalmente en la primera valoración- ha sido de 55,20 euros/m² para un suelo clasificado como urbanizable no delimitado para el que la Ley de 1998 prevé una valoración como no urbanizable. Argumentan que la finalidad de la retasación debe compatibilizarse con las exigencias derivadas de la aplicación de unos criterios que son legalmente preceptivos, lo que conduce a un justiprecio unitario de solo 20,83 euros/m². Y se indica que la retasación no impone necesariamente un incremento del precio inicial, si el precio de los bienes no ha variado o ha decrecido, no justificándose la aplicación del IPC al precio fijado en sentencia, porque el incremento habría de girar sobre el precio de 20,83 euros/m² resultante de la normativa de valoración aplicable al caso.

QUINTO.- Como señala el Tribunal Supremo, Sección 6^a, en sentencia de 30 enero 2003, con cita de la sentencia de 26 de octubre de 1993, *la retasación tiene como finalidad corregir el valor conmutativo que el justiprecio debe representar en los casos en que se demora la efectividad de éste. La retasación debe restablecer el equilibrio patrimonial alterado por el transcurso del tiempo, de tal manera que lo pertinente es acreditar si el justiprecio en la retasación obedece a la realidad en el momento en que aquélla se solicita, con el límite antes señalado.*

En esta misma sentencia se razona que *el justiprecio en la retasación puede*

coincidir con el inicial, ya que ello no lesiona el derecho del expropiado a recibir como límite mínimo el precio inicialmente fijado y por otra parte tal criterio se adecua al fin de la retasación, que no es otro que mantener el equilibrio patrimonial entre el bien expropiado y el justiprecio que debe recibir el propietario como compensación a la privación a que se ve sometido. Otra cosa supondría un enriquecimiento del expropiado carente de fundamento así como romper el equilibrio patrimonial que garantiza el artículo 33 de la Constitución, sin que quepa alegar que el mayor precio viene justificado por el retraso en el pago ya que éste viene compensado, a falta de prueba que acredite un incremento del valor, por los intereses de los artículos 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa.

De lo actuado en el procedimiento y del contenido del expediente administrativo se desprende que esto último es lo que ha sucedido en el supuesto que nos ocupa, esto es, que los bienes no han incrementado su valor atendiendo a las concretas reglas y criterios valorativos que regulan la retasación solicitada por la parte.

En el informe sobre la retasación que antecede a la hoja de aprecio municipal de 24 de enero de 2011 se explica que la gran diferencia que existe entre la valoración del justiprecio expropiatorio fijado en sentencia de 2002 (1.213.691,53 euros) y la valoración que dicho informe sustenta (175.002,49 euros) se basa en que en cada momento de la expropiación las parcelas estaban divididas en dos tipos de suelos distintos, debido a que los proyectos que justificaron la expropiación no se realizaron, lo que motiva la diferencia de valores:

“JUSTIPRECIO 1995

17.368 m² de Suelo Urbano destinado a Sistema General Viario, y zona de espacio libre y parque. (Proyecto que motiva y justifica la expropiación) (65,63 €/m²)

4.620 m² de Suelo no Urbanizable de protección del regadío. (Se expropia junto con el otro trozo por razones que desconoce esta Unidad) (3,46 €/m²)

JUSTIPRECIO 2004

3.586 m² de Suelo Urbanizable destinado a Sistema General Viario. (Suelo que se mantiene su uso y su proyecto sigue motivando la expropiación) (7,58 €/m²)

18.402 m² de Suelo Urbanizable no Delimitado. Toda la zona verde no se ejecuta, se descalifica y junto con el suelo no urbanizable se adscriben al SUZ C/2 (como bien no adscrito al dominio público o uso público no justifica la expropiación, por lo que es susceptible de reversión) (7,58 €/m²).

La retasación no consiste en una mera actualización del justiprecio inicial sino que consiste en una nueva valoración que ha de estar referida a la fecha en que el expropiado solicita la retasación, en cuya fecha se inicia un nuevo procedimiento para determinar el justiprecio, de forma que en el caso que nos ocupa se produce un cambio de planeamiento en el año 2001 pasando de Suelo Urbano a Suelo Urbanizable No delimitado y produciéndose la consiguiente pérdida de edificabilidad y consecuentemente de valor.

La ley del suelo 6/98 de aplicación para determinar el justiprecio en el momento de valoración considera que la valoración de los suelos urbanizables no incluidos en ámbito de gestión (SUZ no delimitado) se deberán valorar como si de suelo no urbanizable se tratase, sin consideración alguna de su posible utilización urbanística”.

Junto a estos argumentos, en la hoja de aprecio municipal también se cuestionan algunos de los presupuestos seguidos en la hoja de aprecio de la propiedad, como la consideración del suelo como urbanizable delimitado, cuando el Plan General lo clasifica como urbanizable no delimitado; la falta de justificación de la estimación de ventas en 2.400 euros/m², que resulta a criterio del Ayuntamiento incierta y fuera del mercado de vivienda de primera mano sociedad de tasación en su boletín anual estima una media en Zaragoza de 1.800 euros/m² y Casetas debería estar por debajo de esa media; y la estimación de los gastos de construcción según módulos colegiales de 422,94 euros/m² están por debajo de los gastos en el mercado inmobiliario -600 euros/m²-; y se critica también la estimación de ventas entre los meses 36 y 72, con una valoración, a criterio del Ayuntamiento, especulativa y alejada del mercado inmobiliario.

Como señala el Tribunal Supremo en sentencia de 10 de octubre de 2006, con

cita de la sentencia de 24 de junio de 1992, la retasación o nueva evaluación según el término que emplea el art. 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, al suponer la apertura de un expediente distinto del que por el transcurso del tiempo caduco, debe someterse a los trámites establecidos en los arts. 26 y siguientes del precitado cuerpo legal, siguiendo los criterios valorativos señalados en el cap. III de su tít. II; habiendo declarado este Tribunal que la retasación no consiste en una actualización monetaria a través de la aplicación de los índices de precios de coste de vida, dado que las fluctuaciones del precio de un determinado bien pueden ser ocasionadas en función de factores distintos al de la depreciación monetaria, por ello se impone investigar si durante el transcurso del tiempo a que la retasación se extiende se han producido modificaciones cuantitativas o cualitativas de las circunstancias que en su día determinaron la fijación del justiprecio del bien que en trámite de retasación se valora, independientemente de las que ocasione la depreciación del poder adquisitivo de la peseta.”

En el caso que nos ocupa no ha quedado acreditado con la prueba practicada que se haya producido un incremento del valor de los bienes expropiados en el momento de solicitarse la retasación de los mismos. Esta es la conclusión que se extrae de la nueva clasificación de los terrenos operada tras la entrada en vigor del PGOU de 2001 según la valoración realizada por el Jurado, cuyos, razonamientos no han resultado desvirtuados por la parte actora, habida cuenta de las circunstancias ya indicadas y del hecho de no haber sometido su valoración, refutada por el Ayuntamiento en la fase administrativa, al debido contraste de una pericial de designación judicial, a pesar de que la solicitud principal de la parte alcanza la nada desdeñable cifra de 3.684.287,29 euros. Y tal conclusión se debe mantener aun en el supuesto de valorar como urbanizables delimitados los 3.586 m² de suelo urbanizable destinado a sistema general viario, que la parte indica que contribuye a crear ciudad, porque el justiprecio propuesto por la propiedad no ha sido debidamente ratificado por una prueba pericial elaborada con las garantías de contradicción y designación de perito dentro del procedimiento, y porque el resto de la superficie -18.402 m²- tendría la consideración de suelo urbanizable no delimitado y no se justifica que su valoración, conjuntamente con la del terreno destinado a sistema general viario, supere la del justiprecio inicialmente fijado en la inicial expropiación del suelo, tal y como ya se ha razonado.

No cabe, en fin, estimar la demanda ni en su petición principal, ni en la subsidiaria de incremento del IPC de la suma admitida en el primer procedimiento expropiatorio del periodo comprendido entre febrero de 1995 y julio de 2004 -31,9%- , porque constatado que el resultado de la retasación es inferior al justiprecio inicial y estando ya abonada la suma del principal de dicho justiprecio en 2004, no deben devengarse intereses adicionales, más allá de los generados en la determinación y pago del primer justiprecio, hasta una solicitud de retasación que se ha demostrado innecesaria para evitar perjuicios a la propiedad.

Procede, en fin, desestimar la demanda con el pronunciamiento de costas del art. 139 LJCA en la redacción vigente al tiempo de la litispendencia-.

FALLAMOS

PRIMERO.- Acordamos desestimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de D^a G, D^a M., D^a ML., D^a M.P., D. M, D. A, D^a MC, D^a R, D^a A, D^aQ, D. L, D^a O., D^a MM., D. A, D^a J., D. M., D. FJ., D. J.M., D^a MA, D. R, D. V y D^a M. contra la resolución reseñada en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO.- 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.