

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA**  
**Recurso de Casación nº 74/2011. Sentencia de 14-05-2014**

---

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

EXPROPIACIÓN. SISTEMA GENERAL U-3. Bº ALMOZARA.

Fijación del valor del suelo como no urbanizable. Improcedencia. Clasificación del terreno 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 en Ley.

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

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Eugenio A. Esteras Iguácel

**MAGISTRADOS**

Dª Nerea Juste Díez de Pinos

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

En Zaragoza, a catorce de mayo 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 74 de 2011, seguido entre partes; como demandantes las mercantiles “C.P.,S.A.” y “L.,S.L.”, representados por la Sra. Procuradora de los Tribunales Dª. M.J.A.M. y asistidos por el Sr. Abogado Don F.A.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 Sra. Procuradora doña S.S.S. y asistida por la Sra. 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 101/08, por la que se fija el justiprecio de la finca, sita en el término municipal de Zaragoza (Referencia catastral: Polígono 199, parcela 14), e identificada con el número 9 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 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:** 2.609.699,25 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 16 de febrero 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 anulen las resoluciones impugnadas reconociendo como justiprecio la cantidad de 2.751.318,78 euros, más los intereses correspondientes.

**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 la defensa del Ayuntamiento de Zaragoza en su escrito de contestación.

**CUARTO.-** Recibido el juicio a prueba y practicada la propuesta por las partes con el resultado que es de ver en autos, y tras evacuarse el trámite de conclusiones, por providencia de 7 de marzo de 2014 se acordó oír a las partes acerca de la sentencia de 22 de marzo de 2012, dictada por la Sección Primera en el recurso 521/2005 sobre declaración de nulidad parcial 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 dicha sentencia clasificados como sistema general de suelo no urbanizable) y acordando su clasificación como urbanizable.

**QUINTO.-** Finalmente se celebró la votación y fallo el día señalado, 7 de mayo de 2014.

### **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 101/08, por la que se fija el justiprecio de la finca, sita en el término municipal de Zaragoza (Referencia catastral: Polígono 199, parcela 14), e identificada con el número 9 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 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. 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, a su criterio, con posterioridad al día 1 de julio de 2007 en que entró en vigor el referido texto legal.

La parte actora fundamenta esta conclusión en distintas alegaciones. En primer lugar expone que el término “expedientes” contenido en la disposición transitoria tercera de la Ley del Suelo de 2007 se refiere, en lo que a este caso respecta, a expedientes de expropiación forzosa y no a expedientes de fijación de justiprecio, y en el supuesto que nos ocupa el expediente expropiatorio se inició antes del 1 de julio de 2007 ya mencionado. En segundo lugar alega que la propia Administración declaró expresamente iniciado el expediente de justiprecio con anterioridad al 1 de julio de 2007, tal y como resulta de los folios 93 a 96 del expediente administrativo, según acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Zaragoza de 6 de junio de 2007. Se indica asimismo que ha existido una demora injustificada en la tramitación del expediente administrativo que no debe perjudicar al expropiado y, finalmente, se invoca la Disposición Transitoria 3, apartado 2 de la Ley 8 de 2007 conforme a la cual los terrenos deberían en todo caso valorarse conforme a la ley anterior por formar parte de suelo urbanizable incluido. En ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo.

Atendidas estas alegaciones consta, en efecto, un acuerdo formal de apertura del expediente de justiprecio anterior a la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 2007, tal y como ya se ha indicado por la parte, por lo que resulta de aplicación la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. En cualquier caso, aunque atendiéramos a la fecha de notificación a la propiedad del requerimiento para formular la hoja de justiprecio, que es posterior a la entrada en vigor de la Ley del

suelo de 2007 -la notificación se produjo el 14 de septiembre de 2007- también en este supuesto resultaría de aplicación la Ley 6/1998 ya citada, como a continuación se razonará.

**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 del plano obrante en el informe pericial del Arquitecto Sr. G.A. -folio 11 de dicho dictamen- pone de manifiesto que la totalidad de la finca 9 expropiada se hallaba realmente dentro de la primera de las categorías indicadas.

Asimismo se debe 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 desarrollaran 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 a 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 2001 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. ha emitido informe no sólo en este procedimiento, sino también en los nº 44 y 100 de 2011, y 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, informando que se trata de un ámbito preciso y delimitado (proyecto del ámbito U-3).

A la 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 de designación judicial, cuyas conclusiones ofrecen mayor garantía de objetividad que la pericial de parte, 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 m<sup>2</sup> que aplicado a la superficie de 6.568 m<sup>2</sup> arroja un justiprecio de 442.880,24 euros, más 22.144,01 euros del premio de afección, con un total de 465.024,25 euros que procede estimar por las razones ya expuestas, al igual que en los dos procedimientos anteriormente indicados -ordinarios 44 y 100 de 2011-, dados los términos en que se ha pronunciado la Sección Primera de esta Sala en la reiterada sentencia de 22 de marzo de 2012.

Por lo expuesto, procede estimar en parte el recurso, en los importes ya expresados.

**CUARTO.-** 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 74 del año 2011, interpuesto por “C.P.,S.A” y “L.,S.L.”, 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 465.024,25 euros, incluido el premio de afección, cantidad que devengará el correspondiente interés legal hasta el momento del pago del citado justiprecio. Se mantiene la resolución impugnada en los restantes pronunciamientos.

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

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