

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 3 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento Ordinario nº 13/2007-A1. Sentencia nº 179 (05-05-2008)**

---

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**  
**EXPROPIACIÓN. ACTUALIZACIÓN DEL JUSTIPRECIO.**

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. José Alfonso Tello Abadía

En la ciudad de Zaragoza, a cinco de Mayo de dos mil ocho.

Vistos por mi, D. José Alfonso Tello Abadía, Magistrado-Juez del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 3 de los de Zaragoza, los presentes Autos de PROCEDIMIENTO ORDINARIO nº 3/07, seguidos a instancia de la C.S.S.L., representada por la Procuradora Sra. M.V. y defendida por el Letrado Sr. G.V., contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 15/09/2006 por la que se estima la solicitud de reversión a favor de la demandante de una superficie de 192,24 m<sup>2</sup> procedente de la finca con referencia catastral..., previo abono de importe de 88.357,82 €. Al mismo tiempo se desestimaba la solicitud de actualización de justiprecio expropiatorio respecto de las porciones de terreno ocupadas mediante Acta de Ocupación y Pago de 27/03/1990. El AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora Sra. C.A. y defendido por la Letrada Sra. P.S., resultan los siguientes

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 9-01-07 fueron turnados a este Juzgado procedente del Juzgado Decano de los de esta Ciudad, Autos de recurso contencioso-administrativo remitidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón contra la resolución arriba indicada, en virtud de declarar la competencia en favor de los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de Zaragoza. Mediante Proveído de fecha 12-01-07, se tuvo por interpuesto dicho recurso y se reclamó el expediente administrativo a la Administración demandada. Recibido con fecha 15-02-07, se dio traslado a la demandante que con fecha 20-04-07 presentó demanda, en la que se terminaba interesando la estimación del recurso y la declaración de nulidad de la resolución administrativa.

Mediante resolución de 24-04-07 se tuvo por evacuado el trámite y se dio traslado a la defensa de la Administración para que contestase la demanda, evacuando dicho trámite mediante escrito presentado a 25-05-07, oponiéndose a las pretensiones de la actora y solicitando una sentencia por la que se desestime el recurso contencioso administrativo planteado. Mediante Auto de fecha 28-05-07 se fijó la cuantía del presente procedimiento y se abrió el recurso a prueba, practicándose las admitidas a las partes con el resultado que obra en Autos.

Con fecha 8-01-08 se declaró concluso el periodo probatorio, y acordado el trámite de conclusiones las partes presentaron sus respectivos escritos, y mediante resolución de 28-02-08 quedó el recurso para Sentencia.

**SEGUNDO.-** En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales, a excepción del término para dictar sentencia, y su cuantía es de 637.755,44 €.

#### **FUNDAMENTOS JURIDICO**

**PRIMERO.-** Se refiere el presente recurso contencioso administrativo a la impugnación formulada contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 15/09/2006 por la que se estima la solicitud de reversión a favor de la demandante de una superficie de 192,24 m<sup>2</sup> procedente de la finca con referencia catastral..., previo abono de importe de 88.357,82 €. Al mismo tiempo se desestimaba la solicitud de actualización de justiprecio expropiatorio respecto de las porciones de terreno ocupadas mediante Acta de Ocupación y Pago de 27/03/1990. Esto último se fundaba en el establecimiento del justiprecio por mutuo acuerdo y porque los

terrenos siguen manteniendo la afección de dotación pública.

La demandante en el suplico de su demanda acumula diversas pretensiones. Una primera es en cuanto a los terrenos expropiados y que no han sido objeto de reversión que se proceda a la actualización del justiprecio con el mismo criterio empleado para la determinación del justiprecio fijado para los terrenos que sí han sido objeto de reversión, de forma subsidiaria, que le fuera abonada la cantidad de 26.737,20 € correspondientes a la actualización del justiprecio conforme a la evolución del IPC. La segunda respecto de los bienes que sí han sido revertidos y de forma subsidiaria a la anterior en la que interesa que la actualización se lleve a cabo con arreglo a la variación del IPC y se condene a la Administración a devolver la cantidad pagada en exceso sobre el importe de 7.890,06 €.

El argumento de la demandante descansa sobre el siguiente razonamiento, si en la parte de terreno que ha sido objeto de reversión, el Ayuntamiento no ha acudido a la actualización prevista en el art. 55 de la L.E.F. con carácter general, sino que ha acudido al párrafo 2 del mismo artículo, procediendo a una nueva valoración, del mismo modo y con fundamento en la actualización que prevé el art. 54.2.a) de la L.E.F. debe aplicarse el mismo criterio de valoración, y de forma subsidiaria es cuando dice que procede la actualización aplicando el IPC.

Antes de continuar, conviene hacer referencia a la alegación que introduce la demandante sobre la existencia de silencio administrativo de contenido positivo respecto de lo solicitado con fecha 24/09/2001. En este escrito solicitaban los instantes la reversión de una parte de los terrenos expropiados y la actualización del justiprecio de los expropiados, es decir de aquellos que no habían sido objeto de reversión y en los que todavía no se habían ejecutado las obras previstas. Respecto de esta última pretensión entiende la demandante que es de aplicación el régimen general del silencio previsto en el art. 43.1 de la LRJAP y PAC y que por tanto debió entenderse concedida la solicitud a los tres meses. En consonancia con esta forma de entender las cosas, la propia parte y presentó un escrito con fecha 7/06/2005 en el que solicitaba la ejecución del acto presunto a los efectos previstos en el art. 29.2 de la LJCA, precepto que como es sabido, permite que una vez solicitada la ejecución de un acto firme, si transcurre el plazo de un mes, puede el solicitante formular recurso contencioso administrativo a tramitar como un procedimiento abreviado. La demandante no interpuso el recurso y esperó a que se dictase resolución expresa, que como ya se sabe a estas alturas, era contraria a los intereses de la parte en lo relativo a la actualización del justiprecio de aquella parte que no podía ser revertida.

La demandante en su escrito de conclusiones citó hasta cuatro sentencias dictadas en materia de reversión y de retasación que eran favorables a su tesis, de las que debe destacarse la S.A.N. 31/05/2002 (JUR 2003/49718) que fue casada y anulada por otra posterior la S.T.S. 14/02/2006 (RJ 2006/2105), debe destacarse de esta última lo que enseña sobre el sentido del silencio:

“1º. Significativo fue el cambio introducido, en 1992, por la LRJ-PAC, en su citado artículo 42, en relación con la obligación de resolver, de forma expresa, la Administración Pública, los diversos procedimientos administrativos que tramitaba; obligación que no se establecía de una manera aislada sino enmarcada dentro del Título IV de la misma, y nueva, Ley, dedicado a la «Actividad de las Administraciones Públicas», y, a su vez, como consecuencia o derivación de la obligación -y responsabilidad- que se impone en el artículo anterior (41 LRJ-PAC) en relación con la tramitación de los procedimientos administrativos, habilitándose a los titulares de las unidades administrativas y al personal al servicio de las mismas para adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos e intereses legítimos, «disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de los procedimientos».

En concreto, el citado artículo 42, en su redacción de 1992, establecía:

a) La obligación general -genérica- de resolver, de forma expresa, todo tipo de procedimientos; efectivamente, tal obligación se extiende (42.1) no sólo a cuantas «solicitudes formulen los interesados», sino también, a los «procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado»; tan amplio espectro contó, sin embargo (42.1.2º), con algunas excepciones -en las que no se exigía la resolución expresa- cuales fueron los

procedimientos en los que se producía la prescripción (132 LRJ-PAC) la caducidad (43. 4 y 92 LRJ-PAC), la renuncia o el desistimiento (71.1, 90 y 91 LRJ-PAC), así como aquellos procedimientos «relativos al ejercicio de derechos que sólo deban ser objeto de comunicación», o aquellos «en los que se haya producido la pérdida sobrevenida del objeto del procedimiento».

b) En segundo lugar, el citado artículo 42, en su apartado 2, establecía (o concretaba) que la expresada genérica obligación de resolución expresa debería llevarse a cabo en un «plazo máximo», pero ello sólo en el supuesto de que se tratara de procedimientos iniciados mediante «solicitudes que formulen los interesados», esto es, no en el caso de los procedimientos iniciados de oficio. Tal plazo máximo era, en primer lugar, el establecido específicamente para la «tramitación del procedimiento aplicable en cada caso»; en segundo lugar, con carácter supletorio («cuando la norma de procedimiento no fije plazo»), el plazo para resolver sería el de tres meses; y, en tercer lugar el precepto contemplaba (42.2.2º y 3º) la posibilidad de ampliación de los anteriores plazos «cuando el número de solicitudes formuladas impidan razonablemente el cumplimiento de los plazos».

c) En tercer lugar, en su apartado 3, el artículo 42 LRJ-PAC, contempla a un mecanismo de responsabilidad para los titulares de los órganos administrativos, en los supuestos de incumplimiento de resolución expresa, que no es del caso.

*La misma LRJ-PAC, consciente de la existencia de una gran cantidad de procedimientos administrativos, en el ámbito de las diversas Administraciones Públicas, en los que no establecía su tiempo de tramitación, y, utilizando una técnica de deslegalización temporal contenida en la Disposición Adicional Tercera de la misma Ley, que fue denominada proceso de adecuación, dejó en manos de las diversas Administraciones Públicas (por un período de seis meses, que luego el Real Decreto Ley 14/1993, de 4 de agosto ( [RCL 1993, 2494] , prorrogaría a dieciocho), tanto el establecimiento del «plazo máximo» de cada procedimiento, como la determinación de los efectos, positivos o negativos (silencio positivo o negativo), para el supuesto de ausencia o falta de resolución expresa dentro del citado «plazo máximo».*

*En relación con el procedimiento de reversión debe señalarse que, durante el mencionado período de adecuación, no fue establecido un plazo máximo para la resolución de las solicitudes de reversión. En consecuencia, al no figurar plazo alguno de resolución en los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa del 16 de diciembre de 1954 (RCL 1954, 1848) -y no haberse previsto ninguno en el mencionado período de adecuación- el plazo para resolver las solicitudes de reversión sería el mencionado plazo supletorio de tres meses previsto en la redacción originaria del artículo 42.2 de la citada LRJ-PAC (RCL 1992, 25.72, 2775 y RCL 1993, 246); y, por otra parte, igualmente en ausencia de adecuación, el sentido del silencio producido como consecuencia del transcurso del mencionado plazo de tres meses tendría un carácter negativo, de conformidad con lo establecido en la redacción de 1992 del artículo 43.2 de la citada LRJ-PAC. A la misma conclusión llegaríamos considerando de aplicación, como hace la sentencia de instancia, el artículo III del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (RCL 1986, 2217), que tampoco establece plazo alguno expreso para la resolución del procedimiento que contempla.*

*2º. Más, si significativo fue el cambio introducido por la citada LRJ-PAC de 1992, más aún lo sería -en esta materia del silencio administrativo- la modificación introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero (RCL 1999, 114, 329), de Modificación de la LRJ-PAC (LMRJPA), que, en síntesis, puede concretarse así:*

a) Se precisa mucho más el plazo para resolver los procedimientos administrativos, pues de expresarse que tal plazo sería (en 1992) «el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso», se pasa a señalar que «el plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento».

b) En segundo lugar, y en la misma línea, la reforma de 1999 introduce una importante limitación en la posibilidad de la duración de los plazos para resolver y notificar, a la vista de la experiencia de lo acontecido con el anterior período de adecuación -que había establecido plazos excesivos- señalando que el citado plazo

máximo «no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor, o así venga establecido en la normativa comunitaria europea».

c) Además esta limitación de los seis meses fue establecida con carácter inmediato, esto es, desde la entrada en vigor de la misma LMRJPA (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) (14 de abril de 1999), cuya Disposición Transitoria Primera 2 dejó -desde dicho instante- sin efecto cualquier «plazo máximo de duración del procedimiento superior a los seis meses», ya que desde entonces «se entenderá que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución será precisamente de seis meses, con las excepciones previstas en el apartado segundo del artículo 42 (esto es, norma legal o comunitaria).

d) El legislador de 1999 apuesta, por otra parte, sin duda, por el carácter positivo del silencio administrativo, señalando en el nuevo 43.2º que «los interesados podrán entender estimados por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos», no obstante recoger a continuación una serie de excepciones.

e) Sin embargo, y este aspecto es el que aquí nos interesa destacar, este nuevo «sistema de silencio positivo», que introduce la LMRJPA no tuvo una implantación inmediata -como tuvo el aspecto anterior de la limitación de los plazos de resolución a seis meses-, pues, de una parte, la Disposición Adicional Primera 2 concedió al Gobierno un plazo de dos años (y no uno como en el apartado 1 de la misma) para adaptar las normas reguladoras de los procedimientos al sentido del silencio administrativo establecido en la misma LMRJPA, y, de otra parte -que es lo más significativo a estos efectos- la Disposición Transitoria Primera 3 concreta la cuestión en el sentido de que hasta que no se lleven a cabo las anteriores previsiones «conservará validez el sentido del silencio administrativo establecido en las citadas normas, si bien que su forma de producción y efectos serán los previstos en la presente Ley».

*3º. De conformidad con las mencionadas Disposiciones Adicional y Transitoria, teniendo en cuenta que el silencio se habría producido el 5 de julio de 2000, procede la aplicación del régimen de silencio administrativo contemplado en la originaria redacción de la LRJ-PAC, por cuanto, a estos efectos del sentido positivo del silencio, sólo tendría eficacia tras la reforma introducida por la LMRJPA, una vez transcurridos los dos años previstos en las mencionadas Disposiciones, esto es -como señala el Abogado del Estado en su motivo de casación- a partir del 14 de abril de 2001.*

Pues bien, la solicitud de la demandante se presenta superada esa fecha de 14/04/2001, fue a fecha 24/09/2001, y no constando que en Disposición con rango de Ley establezca otra cosa, debe estarse al sentido positivo del silencio que propugna el art. 43.2 de la LRJAP y PAC en la redacción dada por la Ley 4/1999. Por otra parte la solicitud presentada no supone la transferencia al solicitante de facultades relativas al dominio público, pues se trata simplemente de la actualización del justiprecio de los bienes expropiados.

En definitiva, la demandante había obtenido mediante silencio positivo la actualización solicitada y como bien dice en su escrito de demanda, conforme al art. 43.4.a) de la misma LRJAP y PAC la resolución expresa posterior a la producción del acto presunto sólo puede ser confirmatoria del mismo, por lo que procederá la anulación pretendida en lo que se refiere a la no actualización del justiprecio de aquella parte de la finca expropiada que no fue objeto de reversión y sobre la que todavía no se había ejecutado la obra prevista.

**SEGUNDO.-** La siguiente cuestión a examinar va a ser la relativa a la forma en que debe hacerse la actualización, ya se ha dicho que la demandante pretende que se le aplique a este concepto el mismo criterio que el empleado para calcular el precio de la reversión. Se aplicó aquí lo dispuesto en el art 55.2 de la L.E.F.: Por excepción, si el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor o hubieran incorporado otras aprovechables por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor, se procederá a una nueva valoración del mismo, referida a la fecha de ejercicio del derecho, fijada con arreglo a las normas contenidas en el Capítulo III del Título II de esta Ley.” La demandante pretende que se aplique idéntico criterio a la actualización, pero olvida que no es eso lo que prevé el art. 54.2.a) que se refiere a la actualización

y no a nueva valoración como dice -el art. 55.2. Dice el art. 54 L.E.F.: “1. En el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular de la indemnización que se determina en el artículo siguiente:

2. No habrá derecho de reversión, sin embargo, en los casos siguientes:

a) Cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social. En este supuesto la Administración dará publicidad a la sustitución, pudiendo el primitivo dueño o sus causahabientes alegar cuanto estimen oportuno en defensa de su derecho a la reversión, si consideran que no concurren los requisitos exigidos por la Ley, así como solicitar la actualización del justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previsto.

b) Cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio.”

El precepto sólo reconoce la actualización, no la nueva valoración, por lo que deberá procederse a la actualización del justiprecio en la forma pretendida por la parte, es decir aplicando el 88,5 % correspondiente a la variación del IPC entre septiembre de 1986 y septiembre de 2001.

**TERCERO.-** La demandante introdujo de forma subsidiaria una pretensión relativa a la cantidad que debía abonar en concepto de precio de la reversión, aquí lo que hacía era aplicar también el criterio de actualización al precio de la reversión, lo que suponía según sus cálculos que sólo debía abonar 7.890,06 € para obtener la reversión. No puede compartirse dicha estimación, pues concurren las circunstancias previstas en el art. 55.2 de la L.E.F. para proceder a una nueva valoración y no a una simple actualización como pretende la demandante. Por otra parte, no se ha acreditado por la parte que los criterios empleados para la nueva valoración sean incorrectos por lo que no procederá sino la desestimación del motivo.

En definitiva, procederá estimar el recurso en lo relativo a reconocer como situación jurídica individualizada el derecho de la recurrente a que le sea actualizado con arreglo a la variación del IPC producida entre septiembre de 1986 y septiembre de 2001, el justiprecio abonado por la parte de terreno que no es susceptible de reversión y sobre la que todavía no se han ejecutado las obras previstas. Todo ello con más los correspondientes intereses previstos en el art. 57 de la L.E.F. y los intereses legales.

**CUARTO.-** No se aprecian motivos que justifiquen la imposición de costas procesales a ninguna de las partes por no apreciarse temeridad o mala fe en sus respectivas posturas en los términos del art. 139 de la LJCA.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de general y pertinente aplicación

## FALLO

**PRIMERO.-** Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por S.S.L. contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 15/09/2006 por la que se estima la solicitud de reversión a favor de la demandante de una superficie de 192,24 m<sup>2</sup> procedente de la finca con referencia catastral ..., previo abono de importe de 88.357,82 €. Al mismo tiempo se desestimaba la solicitud de actualización de justiprecio expropiatorio respecto de las porciones de terreno ocupadas mediante Acta de Ocupación y Pago de 27/03/1990.

**SEGUNDO.-** Anular dejando sin efecto la mencionada resolución en lo relativo a la actualización del justiprecio expropiatorio respecto de los terrenos ocupados mediante Acta de Ocupación y Pago de 27/03/1990, confirmando el resto

de la actuación impugnada.

**TERCERO.-** Reconocer como situación jurídica individualizada el derecho de la recurrente a que le sea actualizado con arreglo a la variación del IPC producida entre septiembre de 1986 y septiembre de 2001 (88,5 %), el justiprecio abonado por la parte de terreno que no es susceptible de reversión y sobre la que todavía no se han ejecutado las obras previstas. Todo ello con más los correspondientes intereses previstos en el art. 57 de la L.E.F. y los intereses legales.

**CUARTO.-** No imponer las costas a ninguna de las partes.

Así por esta mi Sentencia contra la que se puede interponer recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, dentro de los quince días siguientes a su notificación, lo pronuncio, mando y firmo.