

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

EXPROPIACIÓN FORZOSA. FINCA. TITULARIDAD DUDOSA.

Necesidad de resolver previamente el carácter público o privado de la finca.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D^a Concepción Gimeno Gracia

En Zaragoza, a veintitrés de diciembre de 2011, vistas las presentes actuaciones por Concepción Gimeno Gracia, Magistrado-Juez de este Juzgado; y

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Partes del recurso:

Recurrentes: D. M.I.J.A., D^a P.M.C.A.G., D^a M.P.J.A., M.C.A.L., D. T.A.L., D. T.J.A.G., D. A.J.A.G. representados por la Procuradora Sra. D^a B.M.A.A. y defendida por el Letrado Sr. D. P.P.B.

Recurrido: Ayuntamiento de Zaragoza representado por la Procuradora Sra. D^a S.S.S. y defendido por la Letrada Sra. D^a M.J.P.S.

SEGUNDO.- Actuación recurrida:

Inactividad de la Administración en la determinación del Justiprecio Expropiatorio de la finca de Referencia Catastral 7306304XM7170E, afectada por la ejecución del "Proyecto de Acondicionamiento del Canal Imperial de Aragón-Zaragoza, Margen Derecha, en el Barrio de La Paz.

TERCERO.- Pretensiones de la parte recurrente:

Se dicte Sentencia por la que estimando el recurso interpuesto, se acuerde:

1- El derecho de los recurrentes a que se fije en vía judicial el justiprecio expropiatorio de la finca de los mismos, sita en la C/ Cuarta Avenida, 80 de Zaragoza, y como situación jurídica individualizada, se declare el derecho de los mismos a percibir el importe del justiprecio conforme a la valoración económica resultante de la hoja de aprecio presentada por los recurrentes y el informe técnico adjunto a dicha hoja de aprecio, en la que se valora la finca expropiada según el método residual y la normativa legal aplicable al inicio del expediente expropiatorio.

2- Reconocer el derecho de la parte demandante a percibir los intereses legales y de demora sobre el justiprecio, hasta que se proceda al completo pago, condenando a la Administración expropiante a su abono a los recurrentes.

3- Condenar a la Corporación Municipal expropiante, al pago de las costas del procedimiento, si se opusiere al mismo con temeridad o mala fe.

CUARTO.- Pretensiones de la Administración demandada:

Se dicte Sentencia declarando la inadmisibilidad del recurso o en su caso desestimando íntegramente la demanda, con expresa imposición de costas a la recurrente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Mantiene la parte actora que el presente recurso tiene por objeto la inactividad administrativa municipal en la tramitación del expediente expropiatorio por vía de urgencia de la finca antes mencionada, a los efectos de determinar su justiprecio expropiatorio, sin que hasta la fecha el Ayuntamiento de Zaragoza haya aceptado, rechazado o formulado su hoja de aprecio, o en su caso, remitir al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, la valoración contenida en la hoja de aprecio presentada por los recurrentes. Añade que al haberse iniciado el procedimiento administrativo expropiatorio de oficio por el Ayuntamiento y haber

incumplido dicha Administración su obligación legal de resolver sobre el justiprecio de la finca, la recurrente mantiene que los recurrentes pueden entender que sus pretensiones han sido desestimadas por silencio administrativo, o puede interpretarse que la resolución sobre el Justiprecio es un acto de trámite a culminar con el pronunciamiento del Jurado, pero en cualquier caso se entendería que se trata de un acto de trámite que imposibilita continuar el procedimiento expropiatorio por lo que resulta procedente la impugnación en vía judicial del silencio de la Administración expropiante en la fijación del Justiprecio.

En definitiva y como concretos motivos de impugnación, la actora mantiene:

1- Que resulta de aplicación el Derecho Fundamental a la Tutela Judicial Efectiva, y la fijación en vía judicial del Justiprecio Expropiatorio de la finca de los recurrentes, ante el incumplimiento del Ayuntamiento de Zaragoza de su obligación legal de resolver sobre la aceptación o rechazo de la hoja de aprecio formulada por los recurrentes en plazo y forma en el expediente expropiatorio.

2- Que a los efectos de valoración del Justiprecio Expropiatorio, resulta de aplicación la Ley 6/1998, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones.

3- Que la fecha a la que debe ir referida la valoración de la parcela, ha de determinarse de conformidad con lo establecido en el artículo 36 de la LEF, que dispone que las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables, al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio.

4- Que dada la clasificación urbanística de suelo urbano de la finca expropiada y al tener la condición de sistema general, sin aprovechamiento lucrativo, el aprovechamiento a efectos de valoración, será el resultante de la media ponderada de los aprovechamientos del polígono fiscal en que se incluye la finca.

5- Al resultar inaplicable a la valoración del Justiprecio, los valores de la Ponencia Catastral por pérdida de vigencia y modificación de las condiciones urbanísticas, se aplican los valores de repercusión obtenidos por el método residual, de conformidad con la valoración contenida en el informe técnico de la hoja de aprecio de los recurrentes.

SEGUNDO.- Por su parte, la representación y defensa de la Administración demandada mantiene que por la actora se interpone recurso contencioso-administrativo contra la “inactividad administrativa del Ayuntamiento de Zaragoza” al no haberse pronunciado, transcurrido holgadamente el plazo legal en el expediente municipal expropiatorio seguido sobre la parcela de los recurrentes, y por tanto, claramente incardina el supuesto en lo previsto en el artículo 29.1 LJCA, y en base a ello mantiene que el **recurso resulta inadmisibile por haberse interpuesto excediendo el plazo establecido a tal efecto**, concurriendo por ello la causa de inadmisibilidad establecida en el artículo 69.e) LJCA. Igualmente mantiene que el recurso resulta inadmisibile **por no existir inactividad administrativa en los términos establecidos en el artículo 29.1 LJCA, ya que no existe disposición general que no precise actos de aplicación, o acto o contrato o convenio por las que la Administración Municipal esté obligada a efectuar las prestaciones concretas demandadas.** Añade que es cierto que conforme al artículo 30 de la LEF, la Administración ha de aceptar o rechazar la valoración de los propietarios, y en su caso aprobar la hoja de aprecio municipal, pero es necesario la adopción de actos de aplicación. Añade que por otra parte no ha existido inactividad administrativa, ya que, por resolución del Gobierno de Zaragoza de 16 de mayo de 2008, se dio traslado a la Unidad de Proyectos y Valoraciones para la redacción de Hoja de Aprecio Municipal, planteándose por el Arquitecto Municipal en sus informes que la parcela respecto a la que se había seguido expediente expropiatorio, podría ser de titularidad municipal, **siendo por tanto preciso previamente a la redacción y aprobación en su caso de la Hoja de Aprecio Municipal, discernir la titularidad de la parcela. No concurre por ello, entiende la inactividad del artículo 29.1 de la LJCA.** Seguidamente mantiene que el supuesto acto administrativo presunto, sería un **acto de trámite que no pondría fin a la vía administrativa**, pues en los expedientes expropiatorios se ultima la vía con la resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, fijando el Justiprecio (artículo 35.2 LEF en concordancia con su artículo 126.1), concurriendo por tanto la causa de inadmisión prevista en el artículo 69.c) LJCA. Además añade que la competencia para determinar el justiprecio

expropiatorio en vía judicial, es de las Salas de lo Contencioso-administrativo del TSJ, por lo tanto en el presente supuesto concurre la causa de inadmisión del artículo 69.a) de la LJCA.

Por último, mantiene que para el supuesto improbable de que no se declare la inadmisión del recurso, debe desestimarse en su integridad, ya que de conformidad con lo que establece el artículo 32 LJCA, el demandante tan sólo puede pretender del órgano jurisdiccional que condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas y en el caso de entender que se está ante un acto presunto, limitándose a los límites posibles para la revisión jurisdiccional, no pudiendo pretender en modo alguno que este órgano Jurisdiccional, fije un Justiprecio, para lo que carece de competencia y mucho menos conforme a la valoración pretendida por la recurrente.

TERCERO.- El artículo 29 de la LJCA, establece:

"1. Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta a favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

2. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el art. 78".

Con carácter previo procede realizar algunas consideraciones acerca de la acción ejercitada por el recurrente contra la inactividad de la Administración al amparo de lo dispuesto en el art. 29.1 LJCA. Tradicionalmente, la jurisdicción contencioso-administrativa se ha configurado en nuestro ordenamiento jurídico, por influencia del sistema francés, como una jurisdicción revisora, y el correspondiente proceso como un proceso al acto, así, en la Ley de la Jurisdicción derogada (artículo 37) resultaba que era presupuesto del recurso contencioso administrativo la existencia de una disposición general de naturaleza reglamentaria o un acto de la Administración que hubiera puesto fin a la vía administrativa; a partir de la Constitución, la doctrina puso de relieve de una parte la insuficiencia de la previsión legal, no ya sólo desde la perspectiva del pleno control judicial de la legalidad de la actuación administrativa (artículo 106.1 de la Constitución) sino también, sobre todo, desde las exigencias del derecho fundamental a la tutela judicial de los derechos e intereses legítimos que garantiza el artículo 24.1 de la Constitución. Por consiguiente la nueva Ley de la Jurisdicción de 1998, ya en su artículo 1.1 al delimitar el ámbito de la jurisdicción, emplea el término actuación y no acto como hacía el artículo 1.1 de la Ley Jurisdiccional derogada, anticipando, en línea con lo establecido en el artículo 106.1 de la Constitución, que la revisión del orden jurisdiccional se extiende a ciertas actividades que, no constituyen actos administrativos ni siquiera presuntos o por silencio administrativo. Esta idea subyace también en la redacción del artículo 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley 6/1998) que utiliza igualmente el término actuación y no acto y añade expresamente que los órganos del orden jurisdiccional contencioso administrativo "también conocerán de los recursos contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho"

Del artículo 25 de la Ley de la Jurisdicción resulta que la pretensión, verdadero objeto del proceso contencioso administrativo, puede ahora dirigirse contra: las disposiciones de carácter general; los actos expuestos y presuntos de la actividad pública que pongan fin a la vía administrativa, la inactividad de la Administración y las actuaciones materiales que constituyan vía de hecho en los términos establecidos en la Ley.

De lo expuesto se obtiene una primera conclusión: allí donde exista acto administrativo obtenido por silencio, no existe inactividad de la Administración,

siendo presupuesto de esta la inexistencia de acto. Tesis avalada por la propia Exposición de Motivos de la LRJCA 98, en su apartado V “Objeto del recurso”, en que expresamente se excluyen, de las sentencias de condena características de este recurso contra la inactividad del art. 29.1, los casos en que juegue el mecanismo del silencio administrativo. Habiendo venido el art. 29.1 de la LJCA, a cubrir una laguna para aquellos supuestos en que pese a la inactividad dilatada de la administración no era posible acudir a la justicia por no resultar aplicable el silencio administrativo y oponerse el obstáculo del requisito del acto previo.

El artículo 29.1 de la LRJCA, ya hemos expuesto, dispone que: *“Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.”*

El precepto transcrito, introduce en la Jurisdicción contencioso-administrativa una nueva posibilidad para el administrado que, en virtud de un título determinado -acto, contrato o convenio administrativo- cuya existencia no sea controvertida, tiene derecho a una prestación concreta por parte de la Administración, de manera que, comprobada la existencia del título, y a continuación del derecho a la prestación concreta, entendida esta última expresión en el sentido que al término se le da en el Derecho Civil -dar, hacer o no hacer alguna cosa- la consecuencia es que el administrado puede interesar a la Administración el cumplimiento de esa prestación concreta, y si transcurridos tres meses desde dicha petición la Administración no cumple lo solicitado, los interesados pueden interponer recurso contencioso-administrativo en el que no se ejercitará una pretensión de anulación de un acto administrativo, es decir que el Juez o Tribunal no va a enjuiciar acto administrativo alguno, no va a determinar si el acto es o no contrario a Derecho sino que, verificada la existencia de una obligación de la Administración hacia el administrado y el correlativo derecho de éste a una prestación concreta el plazo de tres meses al que se refiere el artículo 29.1 se le concede a la Administración para que proceda al cumplimiento de tal prestación y si no lo hace podrá acudir a esta Jurisdicción ejercitando una pretensión de condena frente a la Administración, como acredita cumplidamente el tenor literal del artículo 32.1 de la LRJCA.

Sin embargo, el ejercicio conforme a Derecho de la pretensión de condena regulada en el tan citado artículo 29.1 de la LRJCA, pasa por el cumplimiento de los requisitos que para su ejercicio ante esta Jurisdicción previene el precepto, esto es, que quien quiera hacer uso ante los Tribunales de esta peculiar pretensión de condena, tiene que cumplir con los requisitos preprocesales que impone el precepto, para que así la Administración tenga la oportunidad de conocer que el reclamante le está pidiendo que ejecute en su favor una prestación concreta a la que tiene derecho, y pueda en consecuencia cumplir aquello a lo que está obligada o bien denegar el derecho del reclamante a la prestación concreta bien por estimar que no tiene ese derecho, bien que lo tiene pero en unos términos distintos a los pretendidos, pero en todo caso lo que es necesario en el escrito a la Administración del reclamante es identificar la concreta prestación a la que tiene derecho y el precepto en el que ampara su ejercicio.

Del examen del presente caso resulta que la recurrente, en ninguno de los escritos que ha dirigido a la Administración con carácter previo a la interposición del presente recurso, ha cumplido con los requisitos necesarios en los términos exigidos, es decir, identificando la concreta prestación a la que tiene derecho en el sentido de que le está pidiendo la ejecución de una prestación concreta y a su parecer indiscutible a la que tiene derecho, amparándose específicamente en el artículo 29.1.1 LJCA. Debe añadirse que aunque así lo hubiera hecho, realmente no nos encontramos ante un supuesto de inactividad de los establecidos en el artículo 29.1 LJCA, tal y como manifiesta la representación y defensa de la Administración demandada en su contestación a la demanda y por los motivos que la misma expone, ahora bien, dicha circunstancia no evitará que por este Juzgado y hasta el límite de

sus competencias, a las que luego haremos referencia, pueda enjuiciar la actuación administrativa entendiendo a la misma como un supuesto de desestimación presunta en relación a la petición de la recurrente de que cumpliendo con su obligación legal, el Ayuntamiento de Zaragoza procediese finalmente a la fijación de un Justiprecio en vía administrativa o continuase por el contrario el procedimiento por sus trámites, pudiendo por ello entenderse que el Ayuntamiento no contestando a la solicitud de la parte actora, incurre en una suerte de desestimación por silencio administrativo que a la misma le permite la interposición del presente recurso contencioso-administrativo al amparo de lo establecido en el artículo 42.3 LRJAP y PAC.

La postura anterior de que no hay especiales dificultades para configurar la pretensión de la recurrente como una ejercida contra la desestimación por silencio de sus pretensiones de pago, se infiere del tenor de la petición formulada por aquél en vía administrativa (concretamente en enero de 2010), que como ya hemos explicado no contiene una solicitud relativa al cumplimiento por el Ayuntamiento demandado de una prestación concreta tal y como se configura en el artículo 29.1 LJCA, solicitando, eso sí, el derecho al reconocimiento de la continuación del procedimiento expropiatorio iniciado y la fijación finalmente del oportuno justiprecio.

CUARTO.- Dicho esto, la cuestión de fondo a dilucidar se trata en determinar si la parte recurrente tiene razón y debe continuarse el procedimiento expropiatorio que nos ocupa, procediéndose en definitiva a la fijación del oportuno Justiprecio.

Pues bien, analizado el expediente administrativo cabe concluir que efectivamente el procedimiento expropiatorio se inicia por la propia Administración con carácter de urgente, iniciándose el procedimiento en septiembre de 2006, sin que hasta el momento el Ayuntamiento se haya pronunciado en relación a la hoja de aprecio formulado por el recurrente. La causa de tal falta de pronunciamiento, se basa en que en sede administrativa surge para la Administración la "sospecha" o "suposición" de que la finca que nos ocupa pudiera ser de titularidad municipal, y en base a ello, por entenderlo oportuno la Gerencia de Urbanismo propone se realicen las correspondientes diligencias a los respectivos Servicios Municipales con vistas a aclarar y datar la historia de la parcela, acordándose determinadas diligencias al objeto de tal averiguación que culminan en febrero de 2010, sin resolución alguna al respecto.

Pues bien, no discutimos -no es el objeto de la presente litis- que las sospechas o suposiciones de la Administración carezcan o no de fundamento, pero lo que si entendemos es que la Administración debe cumplir con su obligación legal de poner fin al procedimiento expropiatorio iniciado, bien fijándose el oportuno Justiprecio definitivo, bien continuándose con el procedimiento expropiatorio de no existir avenencia en relación al Justiprecio pretendido por la actora, bien determinando que el bien que nos ocupa es de propiedad o titularidad municipal, y no de los actores, con las consecuencias que ello conlleve en relación al expediente expropiatorio, resultando inadmisibles la suspensión de facto en la que el procedimiento se encuentra, y la indefensión que tal situación acarrea a la parte recurrente. A lo hasta aquí expuesto debe añadirse que la demanda no podrá ser estimada en su integridad, por asumirse las consideraciones que efectúa la representación y defensa de la Administración demandada en orden a que este Juzgado no puede sustituir al órgano administrativo definitivamente competente a tal efecto (en este caso el Jurado Provincial de Expropiación) ejerciendo potestades administrativas que le están vedadas, e incluso Jurisdiccionales, ya que la revisión en su caso del Justiprecio fijado administrativamente es competencia de la Sala de lo Contencioso del TSJ de Aragón (8.3 LJCA en relación con el artículo 10 del mismo texto legal), y no de este Juzgado, ahora bien, insistimos, ello no impide una Sentencia estimatoria parcialmente de la demanda en la que se ordene a la Administración al cumplimiento y desarrollo efectivo de sus competencias en la materia de que se trata, continuando en los plazos legalmente establecidos con el procedimiento expropiatorio que nos ocupa, o determinando la titularidad municipal del bien expropiado, con las consecuencias que ello conlleve para el procedimiento de expropiación iniciado.

QUINTO.- No procede efectuar una especial imposición de las costas causadas, por no apreciarse méritos a tal efecto de conformidad con lo establecido en el artículo 139 LJCA.

FALLO

Estimar parcialmente el recurso P. Ordinario nº 377/2010-BB, interpuesto por D. M.I.J.A., D^a P.M.C.A.G., D^a M.P.J.A., D^a M.C.A.L., D.T.A.L., D. T.J.A.G., D. A.J.A.G, con representación y defensa antes expresada, contra la actuación administrativa a la que se ha hecho referencia en los antecedentes de hecho de la presente y en consecuencia,

PRIMERO.- Declarar no conforme y ajustada a Derecho, la actuación administrativa recurrida, anulándola en su consecuencia.

SEGUNDO.- Reconocer el derecho de la parte recurrente a que se ordene a la Administración al cumplimiento y desarrollo efectivo de sus competencias en la materia de que se trata, continuando en los plazos legalmente establecidos con el procedimiento expropiatorio que nos ocupa, o determinando la titularidad municipal del bien expropiado, con las consecuencias que ello conlleve para el procedimiento de expropiación iniciado.

TERCERO.- Sin condena en costas.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.