
EXCMA. AUDIENCIA TERRITORIAL DE ZARAGOZA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Recurso n.º 550/1986. Sentencia n.º 441 (3-7-1987)
Expedientes: 33.692/1979, 49.586/1982 y 494.334/1985

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA.

EXPROPIACIÓN URBANÍSTICA (Cuantificación de costas).

Pago de cantidades derivadas de expropiación y ejecución de proyectos de urbanización.

Admisibilidad del recurso.

Condición de licencia de obras: cesión y cargas (Aval).

Inactividad de la Administración y responsabilidad.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Rafael Galbe Pueyo

MAGISTRADOS

D. Antonio Cano Mata (*Ponente*)

D. Javier Casamayor Pérez

En Zaragoza, a tres de julio de mil novecientos ochenta y seis.

Es objeto de impugnación el acuerdo de la Corporación demandada de 21 de junio de 1985 y su confirmación presunta en reposición, sobre pago de cantidades derivadas de expropiación y ejecución de proyectos de urbanización.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

1.º – RESULTANDO: Que de lo actuado derivan los siguientes antecedentes:

A) El Ayuntamiento Pleno de Zaragoza, en acuerdo de 21 de junio de 1985, adquirió por expropiación 471,50 m.² de superficie en calle de nueva apertura, paralela a la de ..., por la suma de 2.987.424 pts. —fijadas de mutuo acuerdo— requiriendo, entre otro, al actor para su pago con obligación de ejecutar los servicios de urbanización del terreno.

B) Contra dicho acto dedujo el actor Reposición que no ha sido resuelta en forma expresa, entendiéndose desestimada por Silencio Administrativo Negativo.

2.º – RESULTANDO: Que previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción de las actuaciones administrativas, el actor dedujo demanda en súplica de que se dicte sentencia que limite el costo de la expropiación a la mitad del vial con las consecuencias inherentes a tal declaración, a cuya superficie se extiende la obligación de urbanizar, con un costo máximo de 600.000 pts.

3.º – RESULTANDO: Que el Ayuntamiento de Zaragoza, en su contestación a la demanda suplicó la declaración de inadmisión del recurso o, en su defecto, la desestimación.

4.º – RESULTANDO: Que sin recibimiento del recurso a prueba, por ser la cuestión debatida de naturaleza jurídica, las partes comparecieron a la diligencia jurídica, las partes comparecieron a la diligencia de Vista acordada para el 22 de junio ratificando el contenido de sus escritos.

5.º – RESULTANDO: Que en la tramitación de este proceso se han observado las prescripciones legales.

Siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Antonio Cano Mata.

VISTOS los preceptos legales invocados por las partes; los que por su especial aplicación a continuación se citarán; y:

1.º – CONSIDERANDO: Que se impugna en este proceso el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 21 de junio de 1985 confirmado en forma presunta por aplicación de la ficción legal del Silencio Negativo por el que, literalmente, se acordó: «PRIMERO. – Adquirir por expropiación de D^a M^a del C.M.M.-P la porción de terreno de 471,50 m.² de superficie sitos en la calle de nueva apertura, paralela a la calle ... de esta Ciudad, destinados a viales, por la cantidad de DOS MILLONES NOVECIENTAS OCHENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTAS VEINTICUATRO PESETAS; PRECIO este fijado por mutuo acuerdo. SEGUNDO. – Que la anterior cantidad se haga efectiva a la interesada, previa presentación del correspondiente título de propiedad de la finca y en el momento en que se formalice la adquisición de la porción de terreno objeto de expropiación mediante la correspondiente Acta, con aplicación a la partida 651-64.1/4 del Presupuesto Ordinario destinado a «expropiaciones por obras en ejecución». TERCERO. – Requerir a D. D.A.L., D. J.C.L., D. S.A.A. y D.M.A.E. el pago de la cantidad de 2.987.424 pts. en que se concreta su obligación de cesión de terreno para viales en lo referente a la construcción de un edificio de 28 viviendas, locales y aparcamientos en calle ... del Barrio de la Química, licencia aprobada por acuerdo de la M. I. Comisión Municipal Permanente de 14 de octubre de 1980, como consecuencia de la ejecución subsidiaria que ha tenido que realizar el Excmo. Ayuntamiento por medio de expropiación forzosa, exigiéndole el importe de la misma en base tanto de la vigente Ley del Suelo como de la Ley de Procedimiento Administrativo, y en concreto los arts. 124.2 y 223 de la Ley del Suelo y 106 de la ley de Procedimiento Administrativo. CUARTO. – Dar traslado a la Sección de Administración de Rentas y a Depositaria de Fondos municipales al efecto de que se gire a D. D.A.L., D. J.C.L., D. S.A.A. y D. M.A.E., recibo por importe de 2.987.424 pts. para su ingreso en periodo voluntario y con la advertencia que de no hacerlo en el correspondiente plazo, este Excmo. Ayuntamiento procederá a la ejecución del aval del Banco de Vizcaya n.º 5.287 constituido para garantizar el pago de la mencionada expropiación. De ser necesaria la ejecución del citado aval y darse todavía una diferencia económica a favor del Ayuntamiento, ésta, se exigirá primero en periodo voluntario, y en caso de no ser satisfecha, en ese momento se expedirá la correspondiente certificación de descubierto, acreditativa de la deuda, siendo ésta título suficiente para iniciar la vía de apremio. QUINTO. – Asimismo, reiterar la obligación de la ejecución de los servicios de urbanización del terreno que pasa a vial objeto de la presente expropiación, en virtud de la concesión de licencia por

acuerdo de la M.I. Comisión Municipal Permanente de 14 de octubre de 1980, así como del art. 83.3 de la vigente Ley del Suelo. Obligación ésta que, en el caso anterior, de ser incumplida procederá a exigírseles el importe de los gastos, daños y perjuicios que se ocasionan. SEXTO. – Autorizar al Ilmo. Sr. Alcalde o miembro de la Corporación que legalmente le sustituya para la fijación de plazos y firma de cuantos documentos sean necesarios para la efectividad del presente recurso. Frente a este pronunciamiento administrativo el actor solicita que, con anulación de los actos expreso y presunto impugnados, se declare «...expresamente que la parte proporcional que deben abonar los cotitulares de la licencia alcanza únicamente y como máximo hasta el eje del vial de 25 metros, esto es, a 15,5 metros, por lo que descontando la superficie ya cedida en su día de 103,5 m.², la superficie a abonar por dichos cotitulares es la de 194,62 m.², al precio inicialmente señalado por el Ayuntamiento de 3.000 pts/m.² puesto que la cantidad formalizada en aval, de 1.414.500 pts., lo fue únicamente como garantía de lo que resultase a abonar que, evidentemente, es menor. Declarando igualmente que la obligación de urbanizar alcanza únicamente a la superficie antes reseñada y, en todo caso, y como máximo a la cantidad de 600.000 pts. en que se calculó inicialmente por los servicios del Ayuntamiento los costos de la urbanización, debiendo el Ayuntamiento proceder de nuevo a adoptar los acuerdos, nuevas liquidaciones y recibos pertinentes en función de estos pronunciamientos».

2.º – CONSIDERANDO: Que, en primer lugar, hay que rechazar la causa de inadmisión deducida por el Letrado del Ayuntamiento de Zaragoza, fundada en el juego de los artículos 82.c), en relación con el 40.a), ambos de la Ley de la Jurisdicción; porque independiente de que —como luego veremos— haya determinados antecedentes de los que hay que partir (condicionamientos de la licencia de obras de 14 de octubre de 1980) hay otros elementos nuevos, cual es el de las sumas que los actores deben pagar al Ayuntamiento, que no son simples ejecución o reproducción, sino que tienen un contenido nuevo que nace a partir de la resolución del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 21 de junio de 1985 que, como hemos dicho en la anterior motivación jurídica, constituye el objeto inmediato y directo del recurso.

3.º – CONSIDERANDO: Que, el primer de los puntos a resolver es el de cualificar los metros de terreno expropiado que deben ser pagados por la parte actora para resolver este interrogante, habrá que recordar que con fecha 14 de octubre de 1980 el Ayuntamiento de Zaragoza otorgó licencia de obras al Sr. A.E. y otros para la construcción de 28 viviendas, locales y aparcamientos, en la calle ..., de esta Ciudad; licencia que tenía —entre otras— la siguiente condición: «...SÉPTIMA: A la obligación de contribuir en la parte proporcional que le corresponda en las cargas que se deriven de la ejecución del Plan Parcial del Polígono 45. El interesado ha prestado aval bancario por importe de 1.414.500 pts. como garantía del coste de expropiación del solar colindante destinado a viales».

4.º – CONSIDERANDO: Que la interpretación que deba darse a esta condición la ha realizado —en opinión de la Sala con pleno acierto— el Ayunta-

miento de Zaragoza, en base a las actuaciones del expediente administrativo, diciendo en el hecho Tercero de su contestación a la demanda: «A los efectos de precisar el alcance de la cesión que se obligó a soportar el recurrente, así como el alcance de las cargas a que se obligó a contribuir en cumplimiento de las condiciones séptima y octava, no podemos dejar de hacer mención a dos documentos suscritos por los interesados consistentes: A) Compromiso de cesión por el cual, «los abajo firmantes ceden al Ayuntamiento de Zaragoza, y sin contraprestación alguna por parte del mismo, el terreno marcado con el n.º 1 del plano adjunto». Así consta al folio 38 del expediente n.º 33.692/79 con referencia al plano obrante al folio 44 del mismo expediente. b) Aportación de aval bancario por importe de 1.414.500 pesetas, progresivo en su cuantía (20% acumulativo anual) e indefinido en el tiempo, «como garantía del coste de expropiación del solar colindante destinado a viales y señalado en el plano adjunto con los números 2 y 3. El referido importe, es el resultante de la valoración de la totalidad de la superficie colindante, descontando la porción de terreno señalada con el n.º 1 que es actualmente propiedad de los firmantes, y que con esta misma fecha se hace la cesión al Ayuntamiento de Zaragoza mediante documento presentado en el Registro General de Zaragoza el dieciséis de septiembre de mil novecientos ochenta». Asimismo debemos significar, que en el aval bancario presentado por el recurrente, obrante al folio 51 del expediente citado, se hace referencia expresa a que el aval lo es «en relación al expediente de licencia de obras en calle ... según consta en el expediente del Registro General n.º 33.692/79 de la Sección de Urbanismo, los términos de cuyos informes declaran conocer íntegramente los avalistas firmantes. Es por ello que, debemos poner de manifiesto el informe de la Sección de Arquitectura emitido con fecha 27 de junio de 1980, obrante al folio 45, sin duda determinante del contenido del aval de referencia. En dicho informe se señala la superficie de 575 metros cuadrados como la ocupada por las porciones de terreno señaladas en aquel plano con los n.º 1, 2 y 3. Teniendo en cuenta que la superficie de cesión, señalada con el n.º 1 era la de 103,5 metros cuadrados, el resto de la superficie debía ser adquirida por el recurrente, es decir la superficie de 471,50 metros cuadrados, correspondiendo 247,50 a la porción n.º 2 y 184 metros cuadrados a la porción n.º 3. Es por ello que el importe del aval no fue fijado de forma caprichosa por el Ayuntamiento de Zaragoza, sino que respondía al importe exacto de la valoración de los mencionados metros cuadrados al multiplicarlos por 3.000 pts./m.² en que se valoró entonces el metro cuadrado y cuyo resultado obligacional quedaba garantizado por el aval».

5.º – CONSIDERANDO: Que podrá estarse de acuerdo con la parte actora en que el alcance de esta condición resulta anómala en relación con las obligaciones impuestas por el ordenamiento urbanístico sobre cesión gratuita de terrenos que, a la postre, vendría a conectarse con el principio de equitativa distribución de beneficios y cargas del planeamiento que —como principio— resultaba básico tanto en la primitiva Ley del Suelo como en el actual Texto

Refundido (artículos 3.º.2.b de la antigua norma, 87, 117.2.b y concordantes del vigente Texto Refundido), pero lo que es evidente es que la condición la aceptaron los constructores, sin duda porque con ello se les facilitaba la ejecución de un edificio, con los beneficios inherentes a tal construcción y su venta a terceros.

6.º – CONSIDERANDO: Que, sin embargo, el verdadero problema que reviste el recurso es el de la cuantificación de los costos de expropiación, y a tal efecto —para su concreción— convendría recordar lo que acabamos de transcribir —que dice el defensor de la Administración— de que «...el importe del aval no fue fijado en forma caprichosa por el Ayuntamiento de Zaragoza, sino que correspondía al importe exacto de la valoración de los mencionados metros cuadrados al multiplicarlos por 3.000 pesetas m.², en que se valoró entonces el metro cuadrado y cuyo resultado obligacional quedaba garantizado por el aval». Pues bien, la Sala entiende que tal obligación —que ahora se reclama— no deberá exceder de la cantidad entonces fijada, porque no pueden proyectarse sobre el ciudadano los incrementos de valor de los terrenos derivados de la dilación administrativa, ya que pudiendo y debiendo expropiar el Ayuntamiento de Zaragoza en 1980 —e incluso antes, por estar aprobado el Plan Parcial con antelación— se sitúa en una total inactividad hasta 1985. En resumen, reiteraremos que la tardanza injustificada nunca puede causar perjuicio al administrado, por lo que la superficie expropiada no puede repercutirse sobre los titulares de la licencia por mayor cantidad que la de 3.000 pts./m.² en que se valoró en 1980, y ello por simple aplicación del principio de responsabilidad administrativa —constitucionalidad por el artículo 106.2 del Texto Fundamental, y cuyo origen lo encontramos en la Ley y Reglamento de Expropiación Forzosa y Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado— que impide el que pueda proyectarse sobre terceros aquello con lo que debe pechar la Administración, por el funcionamiento anormal de un servicio público —en este caso el de expropiación— que produjo unos perjuicios para los titulares de la licencia con los que éstos no deben cargar.

7.º – CONSIDERANDO: Que en cuanto al segundo de los problemas que se traen a conocimiento de la Sala, concretados en la obligación de que los titulares de la licencia de 14 de octubre de 1980 urbanicen la superficie expropiada, tal obligación deberá ser cumplida por los mismos pero limitada en su cuantificación a las 600.000 pts. en que su costo fue previsto por la Administración, pues ha sido la tardanza de la Corporación municipal en la expropiación —repetimos una vez más— la que ha venido a causar unos incrementos en los costos del cumplimiento de tal obligación que, consecuentemente, no tienen que ser soportados por el actor.

8.º – CONSIDERANDO: Que cuanto antecede conduce a una estimación en parte del recurso, sin que de lo actuado deriven méritos para hacer un especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

FALLAMOS

PRIMERO. – Rechazamos la causa de Inadmisión articulada por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza.

SEGUNDO. – Estimamos, en parte el presente recurso contencioso n.º 550 de 1986, deducido por D. M.A.E.

TERCERO. – Declaramos que la obligación del actor —que tiene atribuida conjuntamente con otras personas— se limita al pago de UN MILLÓN CUATROCIENTAS CATORCE MIL QUINIENTAS PESETAS (1.414.500 pts.) en concepto de expropiación y SEISCIENTAS MIL PESETAS (600.000 pts.) por costes de urbanización.

CUARTO. – Anulamos el acuerdo del Ayuntamiento Pleno de Zaragoza de 21 de junio de 1985 —y su confirmación presunta en reposición por aplicación de la ficción legal del silencio negativo, en cuanto contradiga el anterior pronunciamiento, confirmándolo en el resto.

QUINTO. – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

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