
EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Recursos n.os 693/1988 y 717/1988.

Sentencia n.º 648 (12-7-1989)

Expediente: 293.614/1987

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA.

EXPROPIACIÓN (Tramo 2º cinturón)

Justiprecio fijado por Jurado Provincial.

Valoración: elementos (valor urbanístico).

Intereses: cómputo de plazos (fecha inicial).

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Julio Boned Sopena (*Ponente*)

MAGISTRADOS

D. Juan Piqueras Gayó

D. Jaime Servera Garcías

En Zaragoza, a doce de julio de mil novecientos ochenta y nueve.

En nombre de su Majestad el Rey.

Son objeto de impugnación los acuerdos del Jurado de Expropiación Forzosa de Zaragoza, de 26 de abril y 7 de junio de 1988 sobre justiprecio de terreno para la ejecución de un tramo del Segundo Cinturón de la Red Arterial de Zaragoza.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: 47.592.204 pts. y 8.994.780 pts. respectivamente.

Ponente: Ilmo. Sr. Presidente. D. Julio Boned Sopena.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – Por Decreto 81/1986, de 31 de julio, de la Diputación General de Aragón, se declaró la urgente ocupación de los bienes afectados por el expediente expropiatorio instruido por el Ayuntamiento de Zaragoza para la ejecución de un tramo del 2º cinturón de la Red Arterial de la Ciudad, en el Camino de las Torres, ocupándose una superficie de terreno de 2.409 m² de la finca Z-03-07-03-002 en la que había un edificio de una planta y unos módulos de publicidad. Ante la falta de acuerdo entre las partes, pasaron las actuaciones al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza que, por acuerdo de 26 de abril de 1988, fijó el valor de los terrenos en 6.000 pts./m², que junto con la edificación levantada, arrendamiento publicitario y el premio de afección arrojaba un total de 15.701.700 pts. Deducidos recursos de reposición por expropiante y expropiado, fue confirmada la anterior resolución en 7 de Junio del mismo año.

SEGUNDO. – Previa la admisión a trámite del recurso iniciado con el nº 693 de 1988 y acumulado el 717 del mismo año los actores expropiados dedujeron demanda con la suplica de que se dicte sentencia por la que estimando el recurso se declaren nulos o en su caso se anulen los acuerdos recurridos del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza que referenciados quedaron en el escrito de interposición del presente pleito, y fije el justiprecio de los terrenos expropiados en base a aplicar como valor unitario del suelo el de 24.393 pts./m², de acuerdo con los índices oficiales de plusvalía que se señalaron en la Hoja de Precio de esta parte. (Cantidad en la que ya está incluido el incremento legal como premio de afección) a aplicar sobre los 2.409 m² a que se refiere el principal de la presente expropiación, ascendiendo a un total de 62.768.904 pts. Sin que se discuta el valor de los elementos ajenos al suelo. Extendiéndose igualmente ese justiprecio a la declaración de obligatoriedad de pago que ha de hacerse por esa Sala al Ayuntamiento de Zaragoza para que abone a mi mandante el importe que corresponden a los 1.444 m², que ocupó ilegalmente el Ayuntamiento sumando todo ello 100.393.768 pts., descontadas las correspondientes al suelo, del que se acepta el valor del Jurado. Declarando igualmente el derecho de mi mandante a que se le abonen a la propiedad de los terrenos los intereses legales correspondientes fijando el inicio del periodo a los 6 meses de la publicación del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, es decir, desde el 29 de octubre de 1968 (publicación en el B.O.E. el 29 de abril de 1968) sin que deba descontarse ningún otro periodo ya que la finca fue ocupada por el procedimiento de urgencia en este caso y por el procedimiento de ocupación de hecho, en los otros que se exponen, antes de llevarse a cabo la valoración y pago. Todo ello en base a los tipos de interés que se han señalado en los fundamentos de derecho relativos a «Intereses» en esta demanda, deduciendo en el periodo que corresponda, claro está,

las cantidades que mi mandante ha percibido a cuenta del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, todo ello con expresa condena en costas a quien se opusiese a los presentes pedimentos. Advirtiendo que, al haberse acumulado al presente contencioso el que, ha interpuesto el Ayuntamiento de Zaragoza, el presente suplico ha de extenderse a la petición, de que se desestime el Recurso Contencioso-Administrativo que ha interpuesto dicha Corporación Municipal.

TERCERO. – El Ayuntamiento de Zaragoza, en igual trámite, solicitó la anulación de los mismos acuerdos del Jurado y la fijación como justo precio el que había fijado la propia Corporación, o subsidiariamente el de 5.000 pts./m2.

CUARTO. – El Letrado del Estado, en su contestación a ambas demandas, suplicó la desestimación del recurso.

QUINTO. – Recibido el recurso a prueba, se declaró la pertinencia de la documental propuesta por las partes demandantes.

SEXTO. – Finado el periodo probatorio se señaló para Vista el 5 de julio en donde las partes insistieron en sus respectivas pretensiones.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. – Se impugnan en este proceso los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza, de 26 de abril y 7 de junio de 1988 por los cuales se valoraron —en instancia y reposición— los terrenos procedentes de la finca catastral Z-03-07-03-002, propiedad de D. L. A. y otros, ocupándose 2.409 m2 para la ejecución de un tramo del Segundo Cinturón de la Red Arterial de Zaragoza, proyecto de urbanización del 4º tramo del Camino de las Torres. El expediente expropiatorio fue instruido previo acuerdo del Pleno de la Corporación zaragozana, declarándose la urgente ocupación del bien afectado por Decreto 81/1986, de 31 de julio, de la Diputación General de Aragón. El Jurado fijó el total del justiprecio en 15.701.700 pts., a cuya suma se llegaba tras valorar el m2 de terreno expropiado a 6.000 pts., a cuya cantidad 14.454.000 pts. se adicionaban 300.000 pts. de un edificio de una planta y 200.000 pts. por arrendamiento publicitario, más el 5% de premio de afección.

SEGUNDO. – En primer lugar, habremos de declarar que nos encontramos ante una expropiación urbanística, legitimada por los artículos 64.1 y 134.2 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, para la ejecución de un tramo del segundo cinturón de la red arterial de Zaragoza, cuya cobertura jurídica viene dada por el Plan de Ordenación Urbana de 1968, vigente al llevarse a cabo las actuaciones expropiatorias.

TERCERO. – El primero de los problemas que plantean los recursos acumulados es el de fijar la fórmula jurídica que debe utilizarse con el fin de que en la expropiación urbanística que se contempla se alcance —dentro, evidentemente, del marco legal— el fin pretendido en todo justiprecio, que no es otro que el de conseguir que el expropiado quede compensado por la pérdida de lo que imperativamente le es exigido que abandone, a virtud de superiores intereses de utilidad pública, o interés social (artículo 33.3 de la Constitución).

CUARTO. – Como enseña la más reciente doctrina del Tribunal Supremo —en resoluciones que tienen su origen en otras actuaciones urbanísticas, de la que es reciente exponente la sentencia de la Sala Quinta de 2 de noviembre de 1982- ya sea aplicable la primitiva Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 por tratarse de la ejecución de un Plan Parcial definitivamente aprobado y en ejecución con anterioridad a la nueva Ley de 2 de mayo de 1975, o el vigente Texto Refundido, tratándose de una expropiación por razón de urbanismo legitimada por un Plan deben de aplicarse, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 85.1 de la Ley antigua y 64 y 103 del Texto Refundido, criterios urbanísticos para la determinación del justo precio, entendiéndose —conforme al apartado 5 del expresado artículo 85— como valor urbanístico el que tuvieran los terrenos en relación con las posibilidades de edificación.

QUINTO. – La aplicación de esta doctrina supera otros sistemas de valoración utilizados (fundados, por ejemplo, en la Plusvalía) y obliga a buscar cual es el aprovechamiento medio aplicable, en función de la edificabilidad permitida en la zona por el Plan del Polígono, cuyo módulo o coeficiente (en la relación metros cúbicos por metro cuadrado) es el elemento de juicio básico para obtener el valor unitario por m2 del terreno y —en consecuencia y mediante una simple operación aritmética— en el total de la superficie expropiada.

SEXTO. – Sólo a través de la fórmula que acaba de recogerse, resulta posible cumplir con uno de los principios básicos que inspiran las normas urbanísticas, cual es el de la equitativa distribución de los beneficios y cargas derivadas del planeamiento (artículo 87.1. del Texto Refundido de la Ley del Suelo), de cuyo correcto funcionamiento depende la

legitimidad misma del ordenamiento urbanístico, sobre el que pesa siempre —a consecuencia de su peculiar estructura— la sombra descalificante de la desigualdad. Por lo demás, no puede olvidarse que el principio de la equitativa distribución de beneficios y cargas que la Ley del Suelo contempla, no es sino la aplicación especial y concreta de un principio constitucional recogido con carácter general en los artículos 1, 9 y 14 del Texto Fundamental.

SÉPTIMO. – Al tiempo de dictarse esta Sentencia existe ya una doctrina consolidada —que ha sido reiteradamente confirmada por el Tribunal Supremo— que viene a fijar el valor del terreno expropiado en la suma de 5.000 pts./m², y que ha sido matizada ahora por el Jurado —en vista del tiempo transcurrido— a 6000 pts./m² que es la cifra que debe prevalecer con desestimación de la tesis articulada por las partes demandantes. Matizando lo que hemos tenido ocasión de reiterar en otras ocasiones diremos: A) Que la aplicación por el Tribunal Supremo de una valoración muy superior a las 6.000 pts./m² —en una ocasión— se debió a error en que incidió una actuación de los servicios técnicos del Ayuntamiento de Zaragoza, que propicio una Sentencia aislada del Tribunal Supremo, que no tuvo continuación al ponerse de manifiesto el error padecido, según conoce la Sala —sobradamente— al haber llevado a cabo —a través de dictamen del Colegio de Arquitectos y de Arquitectos Superiores actuantes como peritos en otros procedimientos la fijación del valor del suelo en el precio medio de 5.000 pts./m² ahora actualizado a 6.000 pts./m², por el paso del tiempo. B) No se ha probado que el valor del suelo se haya incrementado por encima de esta suma, sin que la prueba practicada por la parte expropiada sea suficiente para prevalecer frente al principio de legalidad y acierto del que se benefician los acuerdos del Jurado, a virtud de la independencia e idoneidad de sus miembros. C) La estimación de que por encontrarnos con una expropiación que afecta a la Red Arterial de Zaragoza, habría que buscar no el aprovechamiento medio del Polígono, sino el de la Ciudad, choca con un dato, cual es el que ésta circunstancia no pueda servir para establecer una discriminación entre personas que tienen ubicada su propiedad en su mismo polígono y que recibirían un trato diferente, carente de una justificación objetiva y suficiente, según la finalidad de la expropiación fuera su destino a sistemas generales —dotación suprepolygonal— o a otras actuaciones urbanísticas que no tuvieran este alcance. El Artículo 14 de la Constitución se resentiría de aceptarse esta tesis —por lo demás sugestiva— que plantea el Ayuntamiento codemandante. y D) La tesis de la parte expropiada vendría a distorsionar el concepto jurídico indeterminado de «Justiprecio», propiciando una valoración del suelo contrario (por excesiva) a su valor de destino de los terrenos.

OCTAVO. – Al hilo de la expropiación debatida, los propietarios demandantes solicitan, en lo que denominan cuestiones especiales, la valoración y pago de una mayor superficie ocupada por el Ayuntamiento, que concretan en 91 m² enclavados en el norte de la finca expropiada que afirman se apropió el Ayuntamiento, sin procedimiento alguno, 1.193 m² que se ocuparon para la apertura de la C/ ..., respecto a los que dicen existió en principio un expediente en el que se les requería de «cesión gratuita» y 160 m² más, superficie del denominado camino de herederos que, dicen, corre la finca de norte a sur, respecto del que se cuestiona su titularidad. Sin embargo, tales cuestiones no pueden ser dilucidadas en este procedimiento, al no entrar, en el ámbito competencial del Jurado de Expropiación, que, por lo mismo, no se pronunció sobre ellas, ya que implican problemas de «cesión gratuita» de terrenos e incluso determinación de titularidad de otros que, obviamente, caen de los límites de actuación del jurado, concretados a valorar lo que conste expropiado, siendo de aplicación la doctrina jurisprudencial revocada por el Abogado del Estado, según la cual las cuestiones jurídicas, como indudablemente lo son las anteriormente consignadas como especiales, exceden de las facultades de dicho organismo, cuyo fin es determinar el «quantum» valorable y no el «quid», todo ello, sin perjuicio de las acciones que le correspondan frente a la Corporación, codemandante en estos autos.

NOVENO. – En relación con el tema de intereses, esta Sala, desde su Sentencia nº 611/ 1987, de 1 de octubre, tiene declarado: «...8º CONSIDERANDO: Que el verdadero problema se plantea en la fijación de la fecha en que se inicia el pago de intereses, que la parte actora entiende que debe ser el de los seis meses siguientes a la publicación del Plan General de Ordenamiento Urbano, es decir al 29 de Octubre de 1968, dado que dicho plan se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 29 de Abril de dicho año. 9º CONSIDERANDO: Que este tema es objeto de una distinta doctrina jurisprudencial. Esta sala en otros supuestos anteriores ha defendido que la tesis propugnada por el actor era la jurídicamente correcta. Sin embargo, otro planteamiento del tema —apoyado en una doctrina Jurisprudencial reflejada en las Sentencias de nuestro Tribunal Supremo de los últimos meses— nos lleva a la conclusión de que tal criterio debe ser modificado. Un nuevo estudio de los artículos 52 de la Ley del Suelo de 1956 y 64 del Texto Refundido de 1976, conduce a que la situación de mora se entiende iniciada después de transcurrir seis meses, contados desde la fecha en que sea firme el acuerdo de iniciación del expediente expropiatorio, por lo que resulta necesario conocer cuando se considera legalmente iniciado, y a tal efecto entendemos que, conforme al artículo 21 de la Ley de Expropiación Forzosa, es el acuerdo de necesidad de ocupación el que lo inicia, razón por la cual el pago de intereses empieza seis meses después de esta fecha, y no de la aprobación del Plan que la legitima». En cuanto al tipo de interés, atendida no sólo la sentencia del Tribunal Supremo invocada por la representación de la Administración demandada, sino la del mismo Alto Tribunal (Sala 5ª) de 11 de noviembre de 1986, es el 4% cuando, como

en este caso, es una Corporación Local la expropiante, pues según se establece en dicha sentencia el referido tipo corresponde «por aplicación de la Ley de 7 de octubre de 1939 (interés legal del dinero), ya que la Ley General de Presupuestos no es aplicable a las Corporaciones Locales; pero a la vista de la Ley 24/84 de 29 de junio (modificando el interés legal del dinero), que dispone en su art. 1º que el interés legal se determinará aplicando el tipo básico del Banco de España, vigente el día en que comience el devengo de aquél, ordenando su disposición transitoria su aplicación cuando el interés se devenga con posterioridad a su vigencia y derogando expresamente la Ley de 7 de octubre de 1939, desde el día 4 de julio de 1984, en que comenzó a regir aquella Ley, y siendo los intereses frutos civiles que se devengan día a día, se aplicaría el tipo básico citado».

DÉCIMO. – Cuanto se ha expuesto conduce a la desestimación de los presentes recursos acumulados, sin que de lo actuado deriven méritos para hacer especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

FALLAMOS

PRIMERO. – Desestimamos el presente recurso contencioso-administrativo nº 693/ 88, al que se ha acumulado el 717/ 88, deducidos, respectivamente, por D. L., Dª Mª P. y Dª C. A. B. y D. J. Mª M. T., el primero, y el Ayuntamiento de Zaragoza el segundo, debiendo tenerse en cuenta en lo que a intereses se refiere lo expuesto en el Fundamento de Derecho noveno de esta Sentencia.

SEGUNDO. – No hacemos pronunciamiento en cuanto a Costas.

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