

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Recursos n.º 741/1988,791/1988 y 25/1989.
Sentencia n.º 666 (18-07-1989)
Expediente: 485.551/1986

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA.

EXPROPIACIÓN (Tramo 2.º cinturón).
Justiprecio fijado y Jurado Provincial (Funciones).
Procedimiento expropiatorio.
Valoración: Elementos (valor urbanístico).
Intereses de demora: Cómputo de plazos/fecha inicial.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Julio Boned Sopena

MAGISTRADOS

D. Juan Piqueras Gayó

D. Jaime Servera Garcías (*Ponente*)

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

Son objeto de impugnación los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza, de fechas 3 de mayo y 5 de julio de 1988 por los que, en instancia y reposición, se fijó el justiprecio de un terreno de un tramo del segundo cinturón de la red arterial de Zaragoza.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía indeterminada.

Ponente: Ilmo. Sr. Magistrado D. Jaime Servera Garcías.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – Por Decreto de la D.G.A. 134/85, de 6 de noviembre, 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 2.º cinturón de la Red Arterial de Zaragoza, Puente sobre el río Ebro, «La Almozara», expropiándose 6.080 m2 de superficie, edificaciones, cultivos y arbolado, procedente de la finca catastral Z-04-45-50-006; ante la falta de acuerdo entre las partes pasaron las actuaciones al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza, que por acuerdo de 3 de mayo de 1988 fijó el justiprecio del terreno y elementos ajenos al suelo en la suma total de 81.815.212 ptas., incluido el valor de afección; confirmándolo en reposición por resolución de 5 de julio de 1988, actos contra los que se deduce el presente contencioso.

SEGUNDO. – Previa la admisión a trámite del recurso iniciado con el n.º 741 de 1988 y acumulado al mismo el 791 del mismo año, el demandante Sr. B. E., resuelto el incidente planteado por la personación en autos de D.ª F. P. A., esposa del anterior, al parecer, en trámite de divorcio, formalizó la demanda, una vez remitido el expediente administrativo, en súplica de que se dicte sentencia con los siguientes pronunciamientos: 1.º. – La desestimación íntegra de las pretensiones deducidas por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza en el Recurso Contencioso n.º 781/88, acumulado al presente procedimiento, rechazando todas y cada una de las solicitudes formuladas en su escrito de demanda. 2.º. – La declaración de nulidad radical o de pleno derecho de todas las actuaciones expropiatorias a tenor de los motivos consignados en el escrito de demanda; y, en particular, por la falta de declaración de utilidad pública y por la falta de acuerdo de necesidad de ocupación, sin que exista «causa expropiandi», siendo igualmente nula de pleno derecho la declaración de urgencia del procedimiento expropiatorio. 3.º. – En consecuencia, el reconocimiento de que la actuación administrativa se ha producido por la vía de hecho, lo que conlleva la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, con declaración de nulidad de actuaciones y retroacción del expediente expropiatorio al inicio del mismo, o la pertinente indemnización alternativa al recurrente por los daños y perjuicios causados. 4.º. – Que la declaración de nulidad de pleno derecho de las actuaciones resulta igualmente procedente ante las graves infracciones procedimentales observadas a lo largo del expediente administrativo, al haberse adoptado decisiones por órgano manifiestamente incompetente y haberse prescindido en determinados trámites de forma total y absoluta del Procedimiento legalmente establecido, todo ello conforme

al artículo 47.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo. 5.º – En consecuencia, la declaración de nulidad de los acuerdos adoptados por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza en fechas 3 de mayo y 5 de julio de 1988, ante la nulidad radical de las actuaciones expropiatorias tramitadas por el Ayuntamiento de Zaragoza. 6.º – Con carácter subsidiario, si fuera desestimada dicha petición principal, que se declare igualmente la anulación de tales acuerdos del Jurado de Expropiación y se proceda a la fijación de nuevo justiprecio en hoja de aprecio elaborada por el recurrente, tanto en lo referente a la valoración del suelo como de los bienes ajenos al suelo pactados por el expediente expropiatorio, más los perjuicios por rápida ocupación. 7.º – En cualquier caso, se condena a la Administración expropiante al abono de los intereses legales correspondientes sobre el justiprecio, con arreglo a lo expuesto en los Fundamentos Jurídicos de la Demanda, y sin perjuicio de concretar en ejecución de Sentencia el importe exacto de tales intereses. 8.º – Se proceda a la imposición de costas de este Procedimiento a la Administración demandada si se opusiere temerariamente a las pretensiones de esta parte, o a la representación del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza si dedujera con temeridad también sus pretensiones.

TERCERO. – El Ayuntamiento demandante, en igual trámite, solicitó la anulación de los acuerdos del Jurado, fijando el justiprecio, en contra de los mismos, en 48.953.035 ptas.

CUARTO. – La Administración demandada, en su contestación a ambas demandas, solicitó la desestimación de los recursos acumulados.

QUINTO. – Acumulado, posteriormente, a los indicados recursos, el n.º 25 de 1989, promovido por D.ª F. P., formalizó igualmente su demanda, interesando una sentencia por la que se declare la nulidad radical de todo el procedimiento expropiatorio, incluidos los acuerdos del Jurado, con obligación de indemnizar a titulares de fincas expropiadas por los perjuicios causados, subsidiariamente la anulación de los acuerdos del Jurado fijando el Justiprecio en 225.834.000 ptas.

SEXTO. – La Administración demandada, en trámite de contestación a esta última demanda, solicitó igualmente la desestimación del recurso.

SÉPTIMO. – Recibido el proceso a prueba, se practicaron la Documental y Pericial propuestas por la representación del Sr. B. y Documental de la demandante, Sra. P., con el resultado que consta en autos.

OCTAVO. – Finado el periodo probatorio, por proveído de 13 de junio se señaló para la vista el día 12 de julio, una vez concluida la discusión escrita; y tal vista tuvo lugar en la fecha señalada, en cuyo acto las partes insistieron en sus respectivas pretensiones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Constituyen el objeto del presente recurso contencioso-administrativo, los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza, de 3 de mayo y 5 de julio de 1988, relativos a la fijación de justiprecio de la finca expropiada a D. A. B. E., entonces casado con D.ª F. P. A., también demandante, divorciada de aquél por sentencia de fecha 17 de julio de 1987, tratándose de la finca catastral n.º Z-04-45-50-006, sita en los números ... de esta Ciudad, afectada por el proyecto de ejecución de un tramo del segundo cinturón de la Red Arterial de Zaragoza, puente sobre el Río Ebro, en la Almozara, habiéndose aceptado como superficie a expropiar la de 6.080 m², en el expediente iniciado por acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de 21 de marzo de 1985 y declarado la urgente ocupación por Decreto 134/1985, de 6 de noviembre de la Diputación General de Aragón.

SEGUNDO. – La representación del demandante expropiado, Sr. B. E., tras fijar el objeto del recurso en los acuerdos del Jurado de Expropiación, al amparo del art. 126.3 de la Ley de Expropiación Forzosa, impugna igualmente los diversos acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento de Zaragoza adoptados a lo largo del expediente expropiatorio, por entender que incurre en vicios sustanciales de forma que, según afirma, suponen nulidad de pleno derecho a tenor del art. 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, concretando aquéllos en la falta de declaración de utilidad pública, de necesidad de ocupación y en la falta de justificación de la necesidad de declaración de urgente ocupación de los bienes y derechos afectados por el expediente expropiatorio. Sin embargo, dado el carácter revisor de esta Jurisdicción y siendo los acuerdos impugnados los del Jurado de Expropiación, que no se pronunció sobre tales cuestiones, pues no le correspondía hacerlo, conforme a la función tasadora que nuestro Ordenamiento Jurídico le confía, es claro que tampoco pueden ser debatidas en este procedimiento, siendo reiterada la doctrina jurisprudencial sobre el alcance de los acuerdos del Jurado de Expropiación, según la cual éste «es un órgano que tiene atribuida la fijación del justo precio de los bienes y derechos expropiados y ninguna otra declaración de derechos» (Sentencia del T.S., Sala 5.ª de 8 de noviembre de 1984), ello «sin perjuicio de resolver también aquellas cuestiones de hecho o jurídicas que constituyen presupuesto indispensable para la fijación del justiprecio» (Sentencia de la Sala 5.ª del T.S. de 23 de septiembre de 1986), declarando la misma sala en su sentencia de 28 de febrero de 1986 que la función del Jurado «es evaluatoria y no puede hacer declaraciones de derecho». Es por esto que la cuestión litigiosa ha de

concretarse a la determinación de si son conformes al ordenamiento jurídico los acuerdos objeto de este recurso en cuanto a la asignación efectuada en los mismos de justiprecio a los bienes expropiados por el Ayuntamiento de Zaragoza, sin perjuicio de señalar, de acuerdo con las alegaciones de la representación de la Administración demandada, que en cuanto a la falta de declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación de los bienes afectados, tal y como ha venido manteniendo esta Sala en otros recursos, ya resueltos, relativos a expropiaciones de terrenos para ejecución de diversos tramos del segundo cinturón de la red arterial de Zaragoza, la expropiación tiene por causa el planeamiento urbanístico, en concreto, las previsiones del P.G.O.U. de 1968, dado que la publicación de la aprobación definitiva de la Adaptación-Revisión no tuvo lugar hasta mayo de 1986, posterior, por tanto, a las actuaciones expropiatorias objeto del recurso. Estamos, pues, en una expropiación urbanística, cuya legitimación resulta —en cuanto a la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación— de lo dispuesto en los arts 64.1 y 134.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, de 9 de abril de 1976, al disponer, este último precepto, «...la expropiación forzosa podrá aplicarse para la ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio o de alguno de sus elementos...», sin que la falta de alusión a los «sistemas generales» en el P.G. de 1968, terminología propia del nuevo Texto Refundido, permita inferir que no se trate de una actuación prevista en aquel Plan, puesto que, el artículo 9 de la Ley de 1956, contemplaba como determinación fundamental de los Planes de Ordenación, el «trazado y características de la Red general de comunicaciones e indicación de las que se hayan de conservar, modificar o crear». En cuanto a la pretendida nulidad de publicación del acuerdo autonómico en el BOA, ni el art. 144 del Texto Refundido, de la Ley del Suelo, restringe al procedimiento ordinario la remisión general, que efectúa a la Ley de Expropiación, ni resulta injustificada la urgencia, con independencia de que se haya producido su declaración a los dieciocho años del P.G. de 1968. Lo hasta aquí razonado, permite igualmente rechazar idéntica pretensión de nulidad radical del expediente expropiatorio aducida por la demandante, Sra. P. A., la cual fundamenta en argumentos que son reproducción de las formuladas por el demandante en el recurso 741/88, al que ha quedado acumulado el de ésta.

TERCERO. – Entrando ya en el análisis de lo que es el objeto de este proceso, la valoración de los bienes expropiados ha de establecerse, en primer lugar, que nos encontramos ante una expropiación urbanística, como reconocen los demandantes expropiados y ha tenido ocasión de expresar esta Sala, en supuestos anteriores de expropiaciones de terrenos para la ejecución de diversos tramos del segundo cinturón de la Red Arterial de Zaragoza, legitimada por los artículos 64.1 y 134.2 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, de 9 de abril de 1976, en la cual ha de alcanzarse, dentro 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 ceda, a virtual de superiores intereses de utilidad pública o interés social (art. 33.3 de la Constitución).

CUARTO. – Los expropiados, D. A. B. y D.^a F. P., en sus respectivas demandas, cuestionan la valoración efectuada por el Jurado de Expropiación, en lo referente al Suelo, elementos ajenos al suelo y perjuicios por rápida ocupación, concepto este último que, dicen, no ha sido contemplado en su tasación. Al respecto, ha de señalarse, en primer lugar, que ciertamente, es reiterada jurisprudencia que los acuerdos de los Jurados Provinciales de Expropiación gozan de una presunción de veracidad y acierto, firmemente apoyada en las condiciones de independencia y preparación que concurren en sus componentes, cuya selección, combina el conocimiento del derecho con el de la realidad económica en la que de distintas maneras participan, siendo preciso para quedar destruida, como con profunda reiteración también se ha establecido por la Jurisprudencia, que se demuestre el error o la inadecuación en que los mismos hayan podido incidir con arreglo a los elementos de juicio obrantes en el expediente administrativo (sentencias de la Sala 5.^a del T. Supremo de 6 de marzo de 1975, 14 de abril y 2 de junio de 1982 y 27 de mayo de 1983, recogidas todas ellas por la más reciente de la misma Sala del T.S. de 1 de julio de 1986). Sentado lo anterior, forzosamente han de rechazarse los reparos opuestos tanto a la valoración de las edificaciones, cifrada por el Jurado en 37.419.250 ptas., frente a los 38.500.000 ptas., sin que tan siquiera se haya articulado prueba tendente a justificar la pretensión por tan exigua diferencia, como por los pretendidos perjuicios por rápida ocupación, que se cifran en 5.800.000 ptas., cuando en la hoja de aprecio se limitaban a tres millones, sin que consten suficientemente justificados tales perjuicios que conforme el art. 52.5.º de la Ley de Expropiación Forzosa, podrían haber derivado de «mudanzas, cosechas pendientes y otras igualmente justificadas», pretensión que fue considerada y rechazada por el Jurado en el último de los considerandos.

QUINTO. – Es evidente, por tanto, que el principal problema a dilucidar concierne a la valoración del Suelo fijada por el Jurado en 40.500.000 ptas., frente a los 173.580.000 ptas. establecidos por la parte expropiada en su hoja de aprecio, teniendo en cuenta que lo que se impugna en este procedimiento es precisamente la valoración del Jurado, al origen de las apreciaciones hechas en su momento por el Ayuntamiento codemandante. Y, establecido e incluso admitido por aquella parte que nos encontramos ante una expropiación urbanística, ha de reiterarse aquí lo dicho por esta Sala con motivo de otras expropiaciones para la ejecución de un tramo del segundo cinturón de la Red Arterial de Zaragoza, entre otras, la que fue objeto de los recursos acumulados 821 y 825 de 1986, resueltos por sentencia 642/1987, de dos de octubre, según la cual

tratándose de expropiaciones urbanísticas, «deben de aplicarse, con arreglo a lo dispuesto en el art. 85.1 de la Ley antigua y 64 y 103 del Texto Refundido, criterios urbanísticos para la determinación del justo precio, entendiendo como valor urbanístico el que tuvieran los terrenos en relación con las posibilidades de edificación», y que, «la aplicación de esta doctrina supera otros sistemas de valoraciones utilizados (fundados, por ejemplo, en la plusvalía), y obliga a buscar cual sea 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 de terreno y, en consecuencia y, mediante una simple operación aritmética, el total de la superficie expropiada. Pues bien, es con arreglo a tales criterios y teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en el Polígono y gastos derivados de su urbanización, tal y como ampliamente razonó el Jurado en el 1.º de los considerandos del primero de sus acuerdos aquí impugnados, que llegó aquel a la valoración de 40.500.000 ptas. para el terreno expropiado de 6.080 m2, similar a la de otros terrenos afectados por el proyecto de un tramo del tan repetido 2.º cinturón de la Red Arterial de esta Ciudad, sin que, de la prueba practicada aparezca acreditado error del jurado en la ubicación y asimilación poligonal del terreno, por lo que, en definitiva, procede la confirmación íntegra de sus acuerdos y de la valoración total establecida por el mismo en 81.815.212 ptas.

SEXTO. – Por último, en cuanto al tema de intereses, esta Sala, desde su sentencia n.º 611/87 de 1 de octubre, tiene declarado: «...8.º 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. – 9.º 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, 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 lo legitima». En cuanto al tipo de interés, atendida no sólo la sentencia del T. Supremo invocada por la representación de la Administración demandada, sino la del mismo Alto Tribunal (Sala 5.ª) 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. 1.º 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 devengue 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 por día, se aplicaría el tipo básico citado».

SÉPTIMO. – 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 n.º 741/88, promovido por D. A. B. E., al que se ha acumulado el 791/88, promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza, y el 25/89, promovido por D.ª F. P. A., los que igualmente se desestiman, debiendo tenerse en cuenta en lo que a intereses se refiere, lo expuesto en el fundamento de Derecho Sexto de esta sentencia.

SEGUNDO. – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas procesales.

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