

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Recursos n.os 259/1989 y 293/1989.
Sentencia n.º 970 (18-12-1989)

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA.

EXPROPIACIÓN (Red Arterial)

Justiprecio fijado por Jurado Provincial.

Iniciación de expedientes (a instancia de particular). Requisitos.

Valoración: Aprovechamiento medio.

Intereses legales: Cómputo plazos (fecha inicial).

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Julio Boned Sopena

MAGISTRADOS

D. Antonio Cano Mata

D. Juan Piqueras Gayó (*Ponente*)

D. Jaime Servera Garcías

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

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación los Acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza, de 15 de noviembre de 1988, por el que se fijó el justiprecio de un terreno sito en la calle ...; y de 17 de enero de 1989, que desestimó el recurso de reposición interpuesto.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada y 48.270.600 pesetas.

Ponente: Ilmo. Sr. Magistrado D. Juan Piqueras Gayó.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – De lo actuado y del expediente administrativo deriva que: A) Los particulares actores solicitaron en 20 de mayo de 1988, del Jurado mencionado, al amparo del art. 69 de la Ley del Suelo la fijación de justiprecio del terreno en cuestión, remitiendo al Ayuntamiento el expediente administrativo 64.769/81 de Gerencia Municipal de Urbanismo. B) El Ayuntamiento actor se opone a la aplicación del citado precepto legal basándose en que en el terreno no se cumplen los requisitos exigidos para que pueda operar la expropiación a instancias de los particulares, no fijando en el expediente valoración alguna. C) Por Acuerdo del Jurado, de 15 de noviembre de 1988, se fija el justiprecio de los 7.662 m2 en la cantidad de 48.270.600 pesetas, incluido el valor de afección. D) Interpuestos sendos recursos de reposición por los particulares actores y el Ayuntamiento, fueron rechazados por Acuerdo del Jurado, de 17 de enero de 1989.

SEGUNDO. – Previa la interposición de los recursos, publicación de su in-coacción y aportación del expediente administrativo, fueron acumulados por Auto de 30 de marzo de 1989, que alcanzó firmeza, solicitando los particulares actores la nulidad de los Acuerdos del Jurado y la del Acuerdo del Ayuntamiento de 12 de junio de 1986, por el que se desestimó la petición de expropiación, declarando la procedencia de ésta; que se fije por el Jurado el justiprecio de la finca en 74.031.010 pesetas, que deberá satisfacer el Ayuntamiento juntamente con los intereses, imponiéndole a éste las costas. Por su parte, el Ayuntamiento suplicó en primer lugar, la nulidad de lo actuado por el Jurado con retroacción de las actuaciones al momento de la denegación de la iniciación del procedimiento expropiatorio; y subsidiaria y sucesivamente, la improcedencia de tal procedimiento, o la anulación del Acuerdo del Jurado, bien por adoptar criterios distintos del valor inicial u otros que fueron utilizados para terrenos de los Polígonos 9 y 10 cuando la finca de autos no se ubica en ellos.

TERCERO. – La Administración demandada, en su contestación a la demanda suplicó la desestimación de los recursos, o en su caso, que se dicte la sentencia que en Derecho proceda, de estimarse que no concurren los requisitos del art. 69 de la Ley del Suelo.

CUARTO. – Recibido el proceso a prueba, se practicaron las documentales propuestas por las partes con el resultado que consta en autos.

QUINTO. – Finado el periodo probatorio, las partes evacuaron el traslado para conclusiones sucintas por escrito, señalándose por proveído de 16 de noviembre para la votación y fallo el día 5 de diciembre.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Constituye el objeto del presente proceso determinar si se adjuntan al Ordenamiento Jurídico los Acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación de Zaragoza, de 15 de noviembre de 1988 y 17 de enero de 1989, por los que en instancia y reposición, se fijó el justiprecio de un terreno sito en la calle ..., de esta ciudad, en 48.270.600 pesetas incluido el valor de afección; y, previamente la del Acuerdo del Ayuntamiento Pleno, de 12 de junio de 1986, por el que se denegó la iniciación del procedimiento expropiatorio solicitado por los particulares actores, en base en no cumplirse los requisitos del artículo 69 de la Ley del Suelo.

SEGUNDO. – Del expediente administrativo y de lo actuado, resulta que: A) Por Acuerdo del Ayuntamiento Pleno, de 14 de enero de 1982, se expropió a los particulares actores una porción de terreno de 300 m², procedente de una finca sita en el ... de esta ciudad, inscrita en el Registro de la Propiedad al Tomo 1.018, folio 130, finca 8.216, por ser necesaria su ocupación, al hallarse afectada por el Proyecto de Urbanización del Polígono 10 (...); B) Al no haber avenencia en el precio se siguió el oportuno expediente de justiprecio, que en definitiva, fue fijado, por Sentencia número 130/1985, de 20 de abril, de esta Sala confirmada en apelación por otra de la Sala 5^a del T.S. de 18 de abril de 1986, en 1.206.726 pesetas, a razón de 4.022,42 ptas/m². C) En 13 de diciembre de 1985 los particulares actores presentaron escrito en el Ayuntamiento de esta ciudad, formalizando la advertencia de iniciación del expediente de justiprecio del resto de la finca, a los efectos de que, transcurridos dos años a partir de la misma, puede llevarse a cabo por ministerio de la Ley, conforme a lo prevenido en el art. 69 de la Ley del Suelo; petición que fue denegada por Acuerdo del Ayuntamiento Pleno de 12 de junio de 1986, que literalmente rezaba así: «...no procede acceder hoy a la iniciación del expediente de justiprecio por expropiación, de la porción de terreno de 7.962 m² de su propiedad, sitios en el término de las ..., dado que no concurren hoy todos los supuestos exigidos en el artículo 69 del Texto Refundido de la Ley del Suelo. No obstante, los particulares podrán hacer efectivo el derecho recogido en el art. 69, de estimarlo conveniente, una vez transcurridos dos años desde la advertencia hecha en su día con el propósito de iniciar el correspondiente expediente de justiprecio. Esta resolución es un mero acto de trámite, no siendo susceptible de revisión, en base a lo señalado, «a sensu contrario», por el art. 113 de la Ley de Procedimiento Administrativo. D) Las precedentes actuaciones dieron lugar al expediente del Servicio de Suelo y Vivienda de la Gerencia Municipal de Urbanismo 64.769/81, y en él, los particulares actores dedujeron nuevo escrito en 16 de febrero de 1988, formulando Hoja de aprecio por 74.031.010 pesetas, dirigiéndose en 20 de mayo siguiente al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, al amparo del art. 69 de la Ley del Suelo, en solicitud de justiprecio del terreno de autos; y en 28 de junio siguiente el Ayuntamiento, a petición del Jurado, remitió el expediente administrativo.

TERCERO. – En primer lugar, la representación del Ayuntamiento solicita la nulidad de todo lo actuado por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza en el expediente de justiprecio, por «quizá (sic) haberse prescindido del procedimiento legalmente establecido (art. 41.1.c de la Ley de Procedimiento Administrativo)...», con base en que los particulares actores no impugnaron «de manera separada y diversa la negativa municipal a la iniciación del expediente expropiatorio», previamente a impugnar el justiprecio del Jurado, pues el art. 69 de la Ley del Suelo sólo prevé el silencio de la Administración, no la contestación expresa negativa, con lo que se compelió a aquél a entrar a realizar una valoración desconociendo si había fundamento jurídico para poder realizarla, lo que por no ser competente no podía dilucidar en el propio expediente de justiprecio, y además se alteraba la postura procesal del Ayuntamiento al tener que comparecer como actor en lugar de ocupar la posición correcta de demandado para defender el acto administrativo de denegación del procedimiento expropiatorio. Mas, resulta sorprendente tal alegación como apunta el Letrado del Estado en su contestación a la demanda, cuando, además de constar acreditada la total corrección de los trámites del expediente de justiprecio, lo cierto es que el propio Ayuntamiento estimó que el Acuerdo de 12 de junio de 1986, era un «mero acto de trámite, no siendo susceptible de revisión, en base a lo señalado a «sensu contrario», por el art. 113 de la Ley de Procedimiento Administrativo», incluyéndolo en el texto de la Resolución y notificándolo así a los aquí actores. Y, en todo caso, operaría el principio de economía procesal, al tener que resolverse tal cuestión, con el carácter de previa en esta vía jurisdiccional, a la que, el presumible resultado negativo de la reconsideración, vía recurso administrativo, por el Ayuntamiento, habrían tenido que acudir aquéllos; en definitiva, sin que, por otro lado, el mero cambio de la postura procesal cause indefensión, lo que impediría la aplicación de lo prevenido en el art. 43.2, en orden a una presunta anulabilidad.

CUARTO. – El precepto del art. 69 de la vigente Ley del Suelo establece que cuando transcurran cinco años desde la entrada en vigor del Plan o Programa de actuación urbanística, sin que se llevare a efecto la expropiación de los terrenos que, con arreglo a su calificación urbanística, no sean edificables, por su propietario, ni hayan de ser objeto de cesión obligatoria

por no resultar posible la justa distribución de beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, se faculta al titular de los bienes, o sus causahabientes, para advertir a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que podrá llevarse a cabo por ministerio de la Ley si transcurriesen otros dos años desde el momento de efectuar la advertencia, contemplando dicho precepto lo que podría denominarse segunda fase, una vez transcurridos los dos años a que se ha hecho referencia.

QUINTO. – La primera objeción que opone el Ayuntamiento es la de la irretroactividad del precepto mencionado, que impediría su aplicación a los Planes aprobados con anterioridad a la vigencia del actual Texto Refundido de la Ley del Suelo, de 2 de mayo de 1975, aprobado por R.D. 1346/1976, de 9 de abril, y publicado en el B.O.E. de los días 16 y 17 de junio siguiente, al apoyarse los particulares actores en el Plan General de Ordenación Urbana de 1968. Mas la jurisprudencia (SS. del T.S. de 15 de abril de 1983, 16 de mayo de 1985 y 7 de febrero de 1987, de las Salas 5ª, las dos primeras y 4ª la última) sienta el criterio opuesto, considerando que la aplicación del artículo 69 no requiere que se trate de Planes Generales que hayan sido adaptados a la nueva Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975.

SEXTO. – Niega el Ayuntamiento a continuación que se den todos los requisitos del art. 69; mas no discutiendo la concurrencia del plazo de cinco años desde la aprobación del Plan General, o si se quiere, desde la vigencia del Texto Refundido de la Ley del Suelo, de 2 de mayo de 1975, hasta que, en 13 de diciembre de 1985, los particulares actores formalizaron ante el Ayuntamiento la advertencia previa, lo cierto es que también se da el carácter de inedificable del terreno, por hallarse afectado en el Plan General de 1968, a vial de la Red Arterial de la ciudad, con su zona de protección, teniendo el resto la clasificación de suelo rústico-forestal; con posterioridad —como informa el Servicio de Planeamiento, en 1 de septiembre de 1989— el Plan Parcial de los Polígonos 9 y 10 desarrolla las determinaciones del General, manteniendo las citadas afecciones y clasificación y proyectando en la zona de protección del viario de la red arterial, una zona verde longitudinal o paseo ajardinado, para separar la vía rápida de la calle... Por último, en el Plan General Municipal de Ordenación de 1986, el terreno de referencia se destina a Sistema General, parte zona verde pública y parte viario, quedando un pequeño resto como suelo urbano destinado a equipamiento deportivo privado, por existir unas instalaciones de este uso —...— en funcionamiento. Todo ello se lee en el informe del Servicio de Planeamiento, de 4 de julio de 1989, obrante en el expediente administrativo. El segundo requisito se cumple, asimismo, como se deduce del propio informe al expresar que «la parte afectada por Sistemas Generales, tanto el viario como la zona verde, no son objeto de cesión gratuita, sino que se obtendrán, de acuerdo con el artículo 7.1.4. de las Normas del P.G.M.O. de 1986...» bien, mediante adscripción a nuevos Suelos Urbanizables Programados, a través de las revisiones del Programa del Plan, o a los Suelos Urbanizables Programados que aparezcan como consecuencia del desarrollo de Programas de Actuación Urbanística, o en fin, por el procedimiento de expropiación forzosa (art. 134.2 en relación en el 64, ambos de la Ley del Suelo). Por otro lado, como se reconoce en otro informe del propio Servicio de Planeamiento, de 20 de mayo de 1988, obrantes también en el expediente administrativo, en el Plan Parcial de los denominados Polígonos 9 y 10, que fue aprobado definitivamente en 12 de junio de 1975, se establecían tres etapas bianuales para su ejecución y si a los seis años se añaden los otros dos subsiguientes a la advertencia previa del art. 69, se llega a la conclusión de que el plazo que el Ayuntamiento tenía para obtener los suelos afectos a viales y zonas verdes terminó el 12 de junio de 1983, no pudiéndose dejar indefinidamente al arbitrio de la Administración la adopción de una decisión al respecto.

SÉPTIMO. – Entrando ya en el tema de la valoración del bien expropiado, el primero de los problemas que plantea este recurso es el de fijar la formula 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 abandona, a virtud de superiores intereses de utilidad pública, o interés social (artículo 33.3. de la Constitución).

OCTAVO. – Como enseña la doctrina consolidada del Tribunal Supremo en resoluciones que tienen su origen en otras actuaciones urbanísticas, de la que es marcado 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, entendiendo —conforme al apartado 5 del expresado artículo 85— como valor urbanístico el que tuvieran los terrenos en relación con las posibilidades de edificación; valor éste aplicable al caso debatido, que viene a determinarse —según preceptúa el artículo 105 del actual Texto Refundido— en función del aprovechamiento medio permitido por el Plan.

NOVENO. – La aplicación de esta doctrina supera otros sistemas de valoraciones utilizados (fundados, por ejemplo, en la Plusvalía, que en el caso enjuiciado se pretende utilizar antijurídicamente) y obliga a buscar cuál 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 de terreno y —en consecuencia y mediante una simple operación aritmética— en el total de la superficie expropiada.

DÉCIMO. – 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 derivados 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.

UNDÉCIMO. – Al tiempo de dictarse esta Sentencia existe ya una doctrina consolidada —que ha sido reiteradamente confirmada por el Tribunal Supremo— que vino a fijar el valor del terreno expropiado en la suma de 5.000 ptas/m², y que más tarde se actualizó a 6.000 ptas/m² que es el criterio que ha aplicado el Jurado, y que debe prevalecer, porque —a juicio de la Sala— no se ha mostrado ni el error fáctico ni el jurídico en que haya podido incidir el Tribunal. Concretando anterior jurisprudencia diremos: A) Que la aplicación por el Tribunal Supremo de una valoración muy superior a las 6.000 ptas./m², se debió a error en que incidió una actuación de los servicios técnicos del Ayuntamiento de Zaragoza, que propició 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 Aparejadores y Arquitectos Superiores actuando como peritos en otros procedimientos) la fijación del valor del suelo en ese precio medio. B) No se ha probado que el valor del suelo se haya incrementado por encima de esta suma, por lo que la tesis contraria no sería 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 tesis que con habitualidad defiende el Ayuntamiento de Zaragoza 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 esta circunstancia no pueda servir para establecer una discriminación entre personas que tienen ubicada su propiedad en el 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 suprapoligonal— 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) Finalmente, tampoco el centrar la argumentación en convenios amistosos, en relación con otras fincas, sería suficiente para mostrar el error del Jurado en las valoraciones, pues la circunstancia de que alguna de las partes afectadas por la misma obra pública hubiera admitido otra valoración, lo pudo ser en base a la justicia del precio sino ya para evitar tensiones con el Ayuntamiento, o para recibir un dinero en forma inmediata. Además los actos de disposición de terceros no pueden influir en patrimonio ajeno, sin olvidar que las comparaciones exigen la demostración de la idéntica naturaleza del bien.

DUODÉCIMO. – La cantidad devengada debería ir acompañada del pago de los intereses legales.

DECIMOTERCERO. – Cuanto antecede conduce a la desestimación de los recursos sin que de lo actuado deriven méritos para un especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

FALLAMOS

PRIMERO. – Desestimamos el presente recurso contencioso n.º 259 de 1989, su acumulado n.º 293 de 1989, deducidos por D. M. A. M. y las demás personas que se han consignado en el encabezamiento de esta resolución y por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, adicionando a los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza objeto de impugnación, que las cantidades fijadas por justiprecio serán incrementadas con los intereses legales que resultasen adeudados hasta el momento de pago efectivo.

SEGUNDO. – 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.