
TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEXTA
Recurso de casación nº 18/2013. Sentencia de 20/04/2015

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

EXPROPIACIÓN FORZOSA. PROYECTO DE URBANIZACIÓN. TERRENO DETINADO A VIARIO PÚBLICO.

Justiprecio: Jurado Provincial. Recursos. Sentencia TSJA.

Casación. Motivos: incongruencia interna; incongruencia omisiva y falta de motivación.

Oposición: argumentos.

Clasificación del suelo: Suelo urbano consolidado.

Estimación del recurso de casación contra sentencia del TSJA y desestimación del recurso contencioso-administrativo contra resolución del Jurado Provincial de expropiación forzosa.

Fallo: Estimación. Favorable al Ayuntamiento.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Octavio Juan Herrero Pina

MAGISTRADOS

D^a Margarita Robles Fernández

D. Juan carlos Trillo Alonso

D. José-María del Riego Valledor

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Diego Córdoba Castroverde (*Ponente*)

D^a Inés Huerta Garicano

En la Villa de Madrid, a veinte de Abril de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera, Sección Sexta del Tribunal Supremo constituida por los señores al margen anotados el presente recurso de casación con el número 18/2013 que ante la misma pende de resolución, interpuesto por la representación procesal del EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA contra sentencia de fecha 24 de septiembre de 2012 dictada en el recurso 220/08 por la Sección Tercera, funcional de refuerzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Siendo partes recurridas la representación procesal de la entidad C.S.A., y EL ABOGADO DEL ESTADO en la representación que ostenta

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor:

“FALLAMOS.-

PRIMERO.- Desestimamos el presente recurso contencioso administrativo número 220/08-C interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, por resultar ajustada a Derecho la resolución recurrida, que se confirma.

SEGUNDO.- No hacemos expresa imposición de costas”.

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, presentó escrito ante la Sección Tercera, funcional de refuerzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón preparando el recurso de casación contra la misma. Por diligencia de ordenación se tuvo por preparado en tiempo y forma el recurso de casación, emplazando a las partes para que comparecieran ante el Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, la parte recurrente, se personó ante esta Sala e interpuso el anunciado recurso de casación, expresando los motivos en que se funda y suplicando a la Sala: *“...dicte sentencia estimando el presente recurso, casando la sentencia recurrida y resolviendo estimar el correspondiente recurso contencioso-administrativo, con acogimiento de los motivos expresados por esta parte, fijando el justiprecio expropiatorio en la cantidad de 379.525,52 euros, incluido el 5% premio de afección, contenida en la Hoja de*

Aprecio formulada por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza o subsidiariamente el importe de 393.390,50 euros, incluido el 5% de afección según valoración efectuada en el dictamen pericial de 25 de abril de 2008 aportado junto con la demanda “.

CUARTO.- Con fecha 13 de mayo de 2013 la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó providencia por la que se pone de manifiesto a las partes, para alegaciones por el plazo de diez días, la posible concurrencia de causa de inadmisión en relación con el recurso de casación interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza.

Evacuado dicho trámite la Sala dictó Auto de fecha 3 de octubre de 2013, en el que se acuerda: *“Declarar la admisión del recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Zaragoza, contra la Sentencia de 24 de septiembre de 2012, de la Sala de lo Contencioso (Sección Tercera de Refuerzo) del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, dictada en el recurso n° 220/08; y para su sustanciación, remítanse las actuaciones a la Sección Sexta de la Sala de acuerdo con las reglas de reparto de asuntos.”*

QUINTO.- Teniendo por interpuesto y admitido el recurso de casación por esta Sala, se emplazó a las partes recurridas para que en el plazo de treinta días, formalizaran escrito de oposición, lo que realizó la representación procesal de la mercantil C.S.A., oponiéndose al recurso de casación y suplicando a la Sala: *“...dicte en su día sentencia por la que: a) declare nulo todo lo actuado tras la resolución del Jurado Provincial de expropiación Forzosa de 21/11/2005, como consecuencia de la nulidad del ilegal recurso de reposición interpuesto por el Ayuntamiento expropiante frente a la resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de 21/11/2005; o b) subsidiariamente, desestime el recurso de casación interpuesto confirmando en todos sus extremos la sentencia dictada por el TSJ de Aragón en 24/09/20012, y todo ello con imposición de costas a la parte recurrente”.*

SEXTO.- Evacuado dicho trámite, se dieron por concluidas las actuaciones, señalándose para votación y fallo la audiencia el día 15 de abril de 2015, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. En el presente recurso de casación, interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 24 de septiembre de 2012 (rec. 220/08 C) por la que se desestimó el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza contra la resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza de 3 de diciembre de 2007, que estimó en parte el recurso de reposición contra la resolución del Jurado de 21 de noviembre de 2005, por la que se valoró los bienes y derechos expropiados correspondientes a una participación de 30 enteros (cuya superficie global asciende a 7.348 m²) correspondientes a diversas porciones de terreno procedentes de las fincas propiedad de la entidad mercantil C.SA afectadas por el Proyecto de “Urbanización de la Avenida Puente del Pilar, Segunda Fase, de Zaragoza” para destinarlas a viario público, parcelas con las referencias catastrales siguientes: Z-05-51-01-019 (2), Z-05-51-01-018 (3), Z-05-51-01-014 (4), Z-05-51-027 (5), Z-05-51-23-065 (6) y Z-05-51-23-064 (7).

SEGUNDO. Motivos de casación.

1º El primer motivo, formulado al amparo del art. 88.1.c) de la LJ, denuncia el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, por infracción de las normas reguladoras de la sentencia impugnada, apreciando una incongruencia interna en la sentencia impugnada entre lo razonado en el fundamento jurídico quinto, párrafos primero y segundo, puesto que pese a afirmar que tanto el Ayuntamiento de Zaragoza en su demanda como el perito judicial asimilan el suelo a urbano no consolidado a los efectos de su valoración, posteriormente se desecha dicha asimilación sin razonar

si el suelo ha de conceptuarse como suelo urbano consolidado o no consolidado.

2º El segundo motivo, formulado al amparo del art. 88.1.c) de la LJ, denuncia el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia impugnada apreciando una incongruencia omisiva y carencia de motivación, con infracción de lo dispuesto en el art. 33.1 de la LJ en relación con el art. 24 de la Constitución al no haber dado respuesta a las motivaciones esgrimidas por la representación procesal de la Administración municipal. Considera que la sentencia se limita a resumir los motivos de la demanda pero sin analizar las cuestiones planteadas, en especial la referida a si el suelo objeto de expropiación debía de ser asimilado, a efectos valorativos, a suelo urbano consolidado o no.

3º El tercer motivo, formulado al amparo del art. 88.1.d) de la LJ, denuncia la infracción del art. 14.2 de la Ley 6/1998. La Corporación Local recurrente parte de que el suelo expropiado estaba clasificado en el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986 como sistema general adscrito para su obtención a suelo urbanizable programado. Considera que la distinción entre suelo urbano consolidado o no era relevante conforme a la Ley 6/1998, y que en suelo urbano no consolidado era aplicable el art. 14.2 de dicha norma, en el que se establece la obligación de cesión obligatoria y gratuita del suelo correspondiente al 10% de la aprovechamiento del ámbito, así como costear y, en su caso, ejecutar la urbanización.

4º El cuarto motivo, planteado al amparo del art. 88.1.d) de la LJ, invoca como infringido el art. 348 de la LEC al considerar que la sala de instancia ha realizado una valoración arbitraria e irracional de la prueba. La entidad recurrente considera que tanto en el dictamen pericial aportado con su demanda como en el emitido por el perito designado judicialmente se asimila el suelo objeto de expropiación a suelo urbano no consolidado con la consiguiente deducción de los gastos de urbanización y del 10% de aprovechamiento lo que suponía reducir el justiprecio fijado por el Jurado y, sin embargo, la sentencia confirma la de del Jurado por entender que esa pequeña diferencia no permite desvirtuar la presunción de acierto de que gozan las resoluciones del Jurado.

TERCERO.-Oposición formulada por la entidad C.,S.A. La entidad demandada en casación se opone al recurso aduciendo, en primer lugar, que se debe inadmitir el recurso o, en su caso, desestimar por cuanto la resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de 21/11/2005, que fue recurrida en la instancia, tuvo su origen en un recurso de reposición inexistente para la Administración expropiante frente a la resolución del Jurado inicial y que era extemporáneo. En segundo lugar, porque si bien el PGMO de 1986 no clasificó los suelos ocupados por el vial sistema general Avenida Puente del Pilar, si lo estaban, los que flanqueaban dicho vial y en el PGOU de 2001 (aprobado definitivamente el 13 de junio de 2001) tenían la consideración de suelo urbano consolidado por la urbanización y así lo consideró el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa en sus resoluciones de 21/11/2005 y 3/12/2007. Considera que la sentencia de instancia no ha incurrido en una vulneración del principio de la sana crítica al valorar el informe pericial, pues si bien incurrió en un error en su valoración al reducir el 10% del aprovechamiento por tratarse de suelo urbano consolidado, pese a ello alcanzó un valor muy similar al fijado por el Jurado de Expropiación en la resolución de 3 de diciembre de 2007.

Conviene empezar por descartar la concurrencia de la causa de inadmisibilidad planteada pues el recurso de casación está destinado a combatir la sentencia dictada en la instancia a tenor de la pretensión planteada por la parte recurrente en casación y, al margen de toda consideración sobre la procedencia o no del recurso de reposición en vía administrativa, la sentencia no se pronunció respecto a este extremo sin que la parte demandada, que no ha recurrido en casación, pueda objetar una pretendida incongruencia omisiva de la sentencia sobre este extremo, pues su posición procesal no le permite por vía de contestación al recurso plantear objeciones a la sentencia que no ha recurrido.

CUARTO.- Incongruencia interna.

El primer motivo de casación denuncia la incongruencia interna de la sentencia entre lo razonado en el fundamento jurídico quinto, párrafos primero y

segundo, por entender que si bien la sentencia afirma que tanto el Ayuntamiento de Zaragoza en su demanda como el perito judicial asimilan el suelo a urbano no consolidado a los efectos de su valoración, posteriormente se desecha dicha asimilación sin razonar si el suelo ha de conceptuarse como suelo urbano consolidado o no consolidado.

La incongruencia interna de la sentencia ha de ser entendida como la falta de la lógica entre la conclusión plasmada en el fallo y las premisas previamente establecidas por el Tribunal. La jurisprudencia de esta Sala ha realizado dos importantes precisiones: la falta de lógica de la sentencia no puede asentarse en la consideración de un razonamiento aislado sino que es preciso tener en cuenta los razonamientos completos de la sentencia; y, tampoco basta para apreciar el defecto de que se trata cualquier tipo de contradicción, sino que es preciso una notoria incompatibilidad entre los argumentos básicos de la sentencia y su parte dispositiva, sin que las argumentaciones obiter dicta, razonamientos supletorios o a mayor abundamiento, puedan determinar la incongruencia interna de que se trata (por todas la reciente sentencia de esta Sala de 6 de febrero de 2012 recaída en rec. n° 5700/2008).

En el caso que nos ocupa el Tribunal considera que pese a que el perito judicial no se pronuncia claramente en su dictamen sobre si el suelo ha de reputarse consolidado o no posteriormente en sus cálculos deduce el 10% de aprovechamiento y los costes de urbanización lo que induce a pensar que lo considera suelo urbano no consolidado, pero el Tribunal entiende que el valor alcanzado por el perito se aproxima mucho al fijado por el Jurado, el cual en su resolución ya manifestó que en el momento de la valoración de estos bienes no era posible distinguir entre suelo urbano consolidado o no consolidado, pues ni el Plan ni las Ponencias contenían esta diferenciación, aunque el Jurado no hace estas deducciones. En definitiva, el Tribunal considera que prescindiendo de esta diferenciación los valores alcanzados por el Jurado y por el perito judicial son muy próximos por lo que entiende debe confirmar el fijado por la resolución administrativa al entender que su presunción de acierto y legalidad no ha sido desvirtuada, lo que lleva al Tribunal a desestimar el recurso y confirmar la resolución del Jurado.

No se aprecia en este caso una contradicción interna, en cuanto discrepancia ilógica, entre lo razonado en la sentencia y lo acordado en el fallo, con independencia de que la parte muestre su disconformidad con este razonamiento y la solución alcanzada.

Se desestima este motivo.

QUINTO.- Incongruencia omisiva y falta de motivación.

El segundo motivo de casación plantea la incongruencia omisiva de la sentencia y su falta de motivación respecto a la consideración del suelo como urbano consolidado o no, a los efectos de deducir las cargas que pesan en el caso de suelo urbano no consolidado (10% de aprovechamiento y costes de urbanización).

La sentencia, en su fundamento jurídico quinto, aborda la cuestión referida a la clasificación del suelo a los efectos de su valoración, aun cuando para descartar, a Ja vista del resultado de la prueba pericial practicada, que la consideración como consolidado o no fuese relevante para determinar el valor del suelo expropiado. Y en tal sentido la sentencia razona que *“En todo caso, aun con las diferencias entre suelo urbano consolidado y no consolidado, que en este último caso permite deducir los gastos de urbanización y contar con un aprovechamiento del noventa por ciento, la valoración del Jurado no difiere prácticamente de la del perito judicialmente designado si bien, a juicio del Ayuntamiento recurrente, se debe a que el coste de urbanización asignado por el perito (90 €/m²) es exiguo. El Ayuntamiento muestra también disconformidad con la edificabilidad señalada por el perito.*

La discrepancia se puso de manifiesto entre las dos resoluciones del Jurado, la de 21 de noviembre de 2.005 y la recurrida de 3 de diciembre de 2.007, al resultar minorada la primera valoración como consecuencia de disminuir la segunda los valores en venta del producto inmobiliario y el coeficiente de aprovechamiento para la aplicación del método residual. Pero no se ha acreditado, salvo por los informes de los propios técnicos municipales, que tales valores asumidos por el perito designado judicialmente sean erróneos o arbitrarios. A este respecto no ha quedado

probado que los nuevos valores señalados por el Jurado según la fecha de valoración fueran erróneos, ni el Ayuntamiento recurrente justifica adecuadamente la gran diferencia, en menos, pretendida por él.

En resumen, no ha probado el Ayuntamiento que la valoración asignada por el Jurado en la resolución recurrida resulte errónea o arbitraria, y la asignada por el perito judicialmente nombrado (620,19 €/m² frente a los 635,45 €/m² del Jurado) no varía sustancialmente, siendo ligeramente inferior como consecuencia de la deducción de los gastos de urbanización y del menor porcentaje de aprovechamiento.

En este punto debe recordarse la conocida y reiterada la doctrina jurisprudencial sobre la presunción de legalidad y objetividad de los acuerdos de los Jurados de Expropiación, siempre y cuando tales acuerdos estén debidamente motivados (STS 3^a, Sección 6^a, de 7 de junio de 2002, recurso 6467/1998). En el presente supuesto el Jurado se ajuste a los criterios legalmente establecidos y razona debidamente los valores asignados en su resolución”.

En definitiva, la sentencia pese a plantearse frontalmente la importancia de la consideración del suelo como urbano consolidado o no consolidado pues de esta clasificación dependía la existencia de ciertas cargas que reducían el valor del suelo, y así lo reconoce expresamente la misma al afirmar que el valor del suelo alcanzado por el perito es menor como consecuencia de la deducción de "gastos de urbanización y del menor porcentaje de aprovechamiento" finalmente no se pronunció sobre esta pretensión dejando sin respuesta una alegación fundamental que condicionaba el justiprecio que había de fijarse, por lo que incurrió en incongruencia omisiva.

Se estima este motivo.

SEXTO.- La estimación de este motivo obliga, en una aplicación conjunta del art. 95.2 apartados c) y d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a resolver sobre este extremo en los precisos términos en que había sido planteado el debate en la instancia y en casación y deja sin sentido el análisis de los restantes motivos de casación relacionados con una valoración arbitraria de la prueba sobre este extremo y la pretendida vulneración del art. 14 de la Ley 6/1998, extremos estos que deberán ser analizados conjuntamente al tiempo de pronunciarnos sobre la correcta clasificación del suelo a tenor de la prueba practicada y consecuentemente las deducciones al tiempo de aplicar el método residual dependiendo de la conclusión que se alcance sobre el primer punto.

Conviene empezar por señalar que la determinación de si un suelo ha de ser considerado urbano consolidado o no por la urbanización es una cuestión fáctica y no jurídica, que dependerá del grado de urbanización alcanzado en la parcela y en el entorno y de los servicios de los que dispone.

La resolución del Jurado de 21 de noviembre de 2005 aplicando el PGOU de Zaragoza de 1986 entendió que las fincas expropiadas estaban calificadas como sistema general viario y se hallaban en un entorno clasificado como urbano consolidado por la urbanización, por lo que no dedujo ni el 10% del aprovechamiento aplicable ni los costes de urbanización. La posterior resolución del Jurado de 3 de diciembre de 2007 mantuvo la clasificación del suelo modificando tal sólo los valores de venta tomados como referencia para el cálculo del valor de repercusión por el método residual y el coeficiente de aprovechamiento medio.

A lo largo del procedimiento se practicó una prueba pericial a instancia del Ayuntamiento de Zaragoza por el arquitecto J.M, en la que deduce los costes de urbanización y el 10% del aprovechamiento urbanístico por lo que de hecho lo considera suelo urbano no consolidado, pero sin analizar a lo largo del informe las características urbanísticas del entorno ni el grado de urbanización de la zona que le sirva para sustentar esta conclusión y para apartarse fundadamente del criterio sostenido por el Jurado que consideró que las fincas expropiadas se encontraban en un entorno de suelo urbano consolidado por la urbanización, por lo que tal informe no sirve para desvirtuar la presunción de acierto y legalidad meramente fáctica que fue tomada en consideración por el Jurado.

Y aunque existe un informe de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, aportado con la demanda presentada por dicha Corporación Local, que

cuestiona la consideración del suelo como urbano no consolidado entendiéndose que se encuentra en una zona no consolidada por la edificación, se trata de un informe elaborado por uno de los órganos técnicos de la parte recurrente, por lo que dicho informe no tienen virtualidad suficiente para destruir la presunción de acierto de la resolución administrativa impugnada, sin que exista ninguna otra prueba emitida por técnico imparcial y ajeno a las partes recurrentes que avale estos extremos.

Ello determina que la confirmación por la sentencia impugnada del valor alcanzado por el Jurado, en el que se partía de la consideración de este suelo a efectos de su valoración como suelo urbano consolidado y, por lo tanto, no se descontaban los gastos de urbanización ni el 10% de aprovechamiento urbanístico, por entender que la prueba pericial no era concluyente de un error en la decisión administrativa y no se había desvirtuado su presunción de acierto y legalidad, no implica una valoración ilógica o arbitraria, en cuanto carente de todo sentido y que conduce a resultados inverosímiles (por todas la STS 22 de Abril del 2013, recurso: 4516/2010).

Ni a tenor de lo expuesto puede reputarse como infringido el art. 14 de la Ley 6/1998, cuya invocación tan solo sería relevante a los efectos de aplicar la cesión obligatoria y gratuita del suelo correspondiente al 10% de la aprovechamiento del ámbito, así como costear y, en su caso, ejecutar la urbanización, tal y como dispone el art. 14.2 de dicha norma.

Procede, por tanto, desestimar el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza contra la resolución del Jurado de Expropiación.

SÉPTIMO.- Costas.

Procede, por todo lo expuesto, la estimación del recurso de casación sin que se aprecien circunstancias que justifiquen la condena en costas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 139 de la LJ.

FALLAMOS

PRIMERO.- Que debemos estimar y estimamos el recurso de casación interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 24 de septiembre de 2012 (rec. 220/08 C) que se casa y anula.

SEGUNDO.- Que debemos desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza contra la resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza de 3 de diciembre de 2007, que estimó en parte el recurso de reposición contra la resolución del Jurado de 21 de noviembre de 2005.

TERCERO.- No hacemos expresa condena sobre las costas de este recurso de casación ni sobre las devengadas en la instancia.

Así, por esta sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.