
TRIBUNAL SUPREMO
SALA TERCERA. SECCIÓN SEGUNDA
Recurso de Apelación n.º 3.293/1987.
Sentencia de 14-11-1989

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA.

EXPROPIACIÓN URBANÍSTICA.

Ejecución tramo 2.º cinturón.

Justiprecio: Valor urbanístico/edificabilidad.

Prueba.

Excmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Pedro Antonio Mateos García

MAGISTRADOS

D. Francisco José Hernando Santiago

D. José Duret Abeleira (*Ponente*)

En la Villa de Madrid, a catorce de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve.

En los recursos contencioso-administrativos que, en grado de apelación, penden de resolución en esta Sala, promovidos por el Ayuntamiento de Zaragoza y D.C.G.M., D.J., D.T. y D.D.G.B., D.M.D.C.A. y D.D.B.B., contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza el 20 de octubre de mil novecientos ochenta y siete, en pleito relativo a justiprecio de terrenos para la ejecución de un tramo del segundo cinturón de la Red Arterial de Zaragoza; habiendo comparecido en concepto de apelado el Abogado del Estado, en nombre y representación de la Administración.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – La referida Sentencia contiene la parte dispositiva que literalmente copiada es como sigue: «Fallamos:

SEGUNDO. – Desestimamos el presente recurso contencioso n.º 993 de 1986, y su acumulado n.º 14 de 1987, instados por el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, D. C. G. M. y las demás personas que se han consignado en el encabezamiento de esta resolución, contra los acuerdos del Jurado Provincial Forzoso de Zaragoza de 8 de julio y 28 de octubre de 1986, objeto de impugnación, que confirmamos, si bien adicionando que la cantidad fijada como justiprecio devengará los intereses legales correspondientes.

TERCERO. – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a Costas».

CUARTO. – Sirvieron de base a dicha resolución los siguientes:

«**1.º – CONSIDERANDO:** Que se impugnan en este proceso los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza, de 8 de julio y 28 de octu-

bre de 1986, por los cuales se valoraron —en instancia y reposición— los terrenos procedentes de la finca catastral Z-03-01-007 (29), propiedad de D. C. G., y otras, ocupándose 745 m.², para la ejecución de un tramo del Segundo Cinturón de la Red Arterial de Zaragoza, entre la prolongación del ... El expediente expropiatorio fue instruido por acuerdo del Pleno de la Corporación zaragozana de 10 de mayo de 1984, declarándose la urgente ocupación del bien afectado por Decreto 49/1984, de 28 de junio, de la Diputación General de Aragón. El Jurado fijó el total del justiprecio en 4.398.112 pts., a cuya suma se llegaba tras valorar el m.² del terreno expropiado a 5.000 pts., a cuya cantidad (3.725.000 pts.) se adicionaban 463.678 pts., como valor de lo construido, más el 5% de premio de afección.

2.º – CONSIDERANDO: Que, 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. Hecha esta aclaración vamos a entrar ya en la cuestión de fondo debatida en el primero de los recursos, deducido por el Ayuntamiento de Zaragoza.

3.º – CONSIDERANDO: Que el primero de los problemas que plantea este recurso 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).

4.º – CONSIDERANDO: Que 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 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 de justo precio, entendiéndose —conforme al apartado 5 del expresado artículo 85— como valor urbanístico el que tuvieron los terrenos en relación con las posibilidades de edificación.

5.º – CONSIDERANDO: Que la aplicación de esta doctrina supera otros sistemas de valoraciones 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 m.² de terreno y —en consecuencia y mediante una simple operación aritmética— en el total de la superficie expropiada.

6.º – CONSIDERANDO: Que 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.

7.º – CONSIDERANDO: Que 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./m.², que es el criterio que ha aplicado el Jurado, y que debe prevalecer con desestimación de la tesis articulada por el Ayuntamiento de Zaragoza. Concretando los motivos fundamentales de oposición a la tesis del jurado —esgrimidos por ambas partes en litigio— diremos: A) Que la aplicación por el Tribunal Supremo de una valoración muy superior a las 5.000 pts./m.² 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 Arquitectos y de Arquitectos Superiores actuantes como peritos en otros procedimientos la fijación del valor del suelo en ese precio medio de 5.000 pts./m.². B) No se ha probado que el valor del suelo se haya incrementado por encima de esta suma, por lo que la tesis de D. C. G. —que puede tener su origen en dictámenes de parte— no es 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 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. D) No se ha realizado prueba bastante para mostrar el error del Jurado en la equiparación poligonal del terreno y, E) Finalmente, tampoco el centrar la argumentación en convenios amistosos, o en otras valoraciones

distintas del Jurado para otros terrenos es 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 no es base a la justicia del precio sino ya para evitar tensiones con el Ayuntamiento, o para recibir un dinero en forma inmediata. En cuanto a la comparación con otras expropiaciones, habría que empezar mostrando la igualdad de terrenos y de aprovechamiento urbanístico.

8.º – CONSIDERANDO: Que, en lo que afecta al segundo de los recursos (el iniciado por D. C. G.), la pretendida nulidad del expediente expropiatorio parece que se funda en no haberse levantado las Actas sobre el terreno para cotejar las mediciones. Sobre tal base esta primera petición tiene que ser rechazada, pues el defecto de medición podría dar lugar a un incremento de superficie y, consiguientemente, de valor, lo que no resulta posible en el caso de autos porque, si bien el escrito obrante a los folios 41 y 42 del expediente remitido por el Jurado, se habla de una supuesta medición (que no se acompaña) efectuada por Ingeniero Técnico en Topografía y de la que resultaría una superficie afectada de 9 áreas y 10 centiáreas (910 m.²), posteriormente, en escrito de la propiedad obrante al folio 54 de dicho expediente, se dice ya que «en cuanto a la superficie del terreno expropiado..., se fijó en 745 m.² en el Acta Previa a la Ocupación, por lo que a dicha medición debemos ceñirnos mientras no sea modificada»; para concluir reconociéndose expresamente (en escrito obrante al folio 67 del repetido expediente) que «en cuanto a los terrenos expropiados, la superficie de los mismos, según el Acta Previa de Ocupación, es de 745 m.², extensión en que no hay discrepancias entre la Administración expropiante y la propiedad».

9.º – CONSIDERANDO: Que en cuanto a la petición de expropiación total de la finca, resulta difícilmente aceptable —salvo prueba en contrario suficiente que no se ha realizado ni en el expediente administrativo ni en el proceso— que la expropiación de una porción de 745 m.² pueda convertir en antieconómica la explotación de una finca de más de 10.000 metros cuadrados, por lo que tampoco esta petición puede acogerse.

10.º – CONSIDERANDO: Que respecto a la valoración del metro cuadrado de terreno tenemos que limitarnos a reiterar cuanto expusimos con anterioridad, especialmente en el fundamento jurídico 7.º, sin adición alguna al respecto.

11.º – CONSIDERANDO: Que en lo que atañe al valor de las edificaciones, la presunción de legalidad de los acuerdos del Jurado, de la que con anterioridad hemos hablado, aconseja mantener el valor del órgano tasador, toda vez que en este momento todavía no resulta acreditada otra situación real de la finca que la que contempla el Jurado, lo que vendrá a impedir una modificación de este concepto.

12.º – CONSIDERANDO: Que en cuanto a los demás conceptos indemnizatorios que se solicitan, tiene razón el Letrado del Estado cuando dice que la indemnización pretendida por el arbolado fue satisfecha al arrendatario de la finca, según se hace constar en el penúltimo Resultando del acuerdo dictado en

instancia por el órgano de tasación, por lo que el reconocimiento de tal abono, entrañaría una doble indemnización del mismo concepto. En cuanto al concepto que se titula «pérdidas agrícolas» y que se avalúa en 3.043.500 pesetas, debe señalarse que parece responder —aun cuando de contrario no se explicita— a la previsión contenida en el artículo 46 de la Ley de Expropiación forzosa. Ahora bien, dicho concepto en modo alguno puede ser admitido, no sólo por la absoluta improcedencia de una expropiación total, sino también porque no se justifica en absoluto que la pérdida de la pequeña porción afectada, haya de suponer perjuicio alguno al resto de una finca, que no tiene, como ya hemos indicado, naturaleza rústica.

13.º – CONSIDERANDO: Que cuanto antecede conduce a la desestimación de los recursos, sin que de lo actuado derive especial pronunciamiento en cuanto a Costas; y con la adición de que la cantidad objeto de justiprecio deberá incrementarse con los intereses legales correspondientes.»

TERCERO. – Contra dicha Sentencia interpuso recurso de apelación el Ayuntamiento de Zaragoza y D. C. G., los cuales fueron admitidos en ambos efectos, remitiéndose las actuaciones a este Tribunal, ante el que comparecieron los apelantes y el Abogado del Estado, en concepto de apelado, acordándose desarrollar la apelación por el trámite de alegaciones escritas en las que, tras alegar lo que estimaron conducente a su derecho, terminaron suplicando que se dictase sentencia revocando la apelada y declarando que el precio indemnizatorio debe ser el de la Hoja de Aprecio municipal, con anulación del indicado acuerdo de justiprecio; la otra parte recurrente, constituida por D. C. G. y las otras personas que con ella concurren, concretan la indemnización exigida a 13.195.559 pesetas, incluidas las edificaciones, arbolado y pérdidas agrícolas; y el Abogado del Estado, que se dictase sentencia confirmando la apelada.

CUARTO. – Para la votación y fallo se señaló el día 8 de los corrientes.

VISTO, siendo Ponente el Excmo. Sr. Magistrado don José Duret Abeleira.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Aceptando los fundamentos de derecho de la sentencia apelada:

PRIMERO. – La Sentencia dictada en 20 de octubre de 1987 por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, desestimatoria de los recursos interpuestos por D. C. G. M. y las demás personas que con ella han recurrido, y el Ayuntamiento de dicha Ciudad contra el acuerdo del Jurado provincial de Expropiación de 8 de julio de 1986, confirmando en 28 de octubre de 1986 propio año, que señalaron el justiprecio de la finca expropiada a razón de 5.000 pesetas el metro cuadrado, es recurrida en apelación por el mencionado Ayuntamiento, a la que se adhieren los expropiados en su escrito de personación, viniendo uno de otro a reproducir, prácticamente, en sus alegaciones, los razonamientos que formularon en sus respectivas demandas.

SEGUNDO. – Los acertados razonamientos de la sentencia apelada, que se aceptan en su integridad, son de por sí suficientes para desestimar los recursos

interpuestos contra ella, no obstante lo cual, conviene recordar, a mayor abundamiento: a) La calificación de expropiación de tipo urbanístico que ha de darse a la efectuada, al producirse como consecuencia de la ejecución de un tramo del Segundo Cinturón de la Red Arterial de Zaragoza previsto en el Plan de Ordenación Urbana de 1986 vigente. Lo que lleva a tener que aplicar en orden a la determinación del justiprecio, la normativa contenida en el Capítulo IV del Título II del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por R.D. 1.316/1976 de 9 de abril, que ha de ser complementado con lo que preceptúa el Título IV del Reglamento de Gestión urbanística de 28 de agosto de 1978. Y ya, refiriéndonos de modo concreto al supuesto de autos, al artículo 105 de aquel Texto y al 147 de este Reglamento; con la particularidad, además de que la valoración ha de ser independiente de la calificación del suelo en el Plan General de su destino a vial, ya que lo que ha de abonarse es el bien en la situación que se encontraba antes del plan que cambió su destino (sentencia de 21 de febrero de 1986 y 16 de febrero de 1988), y de que existiendo plan ha de estarse al permitido por él o, en su caso, al aprovechamiento medio fijado a los polígonos o unidades de actuación sujetas a reparcelación, y si en aquel no se fijase aprovechamiento alguno por razón de la calificación del terreno expropiado como zona de parques y jardines o destino a vial, al de los terrenos colindantes (sentencia de 10 de diciembre de 1987). b) La falta de una prueba pericial por parte del propietario, propuesta y practicada de acuerdo con la normativa procesal, en relación a las características de la finca expropiada y su valoración, por lo que es justiprecio señalado por el Jurado, atendido el principio de presunción de veracidad y acierto con que actúa y la doctrina jurisprudencial reconoce a sus resoluciones atendida la función que desempeñan y la composición de sus miembros, ha de estimarse correcto. Falta de prueba que se observa incluso respecto a la valoración que podría darse a la referida finca al iniciarse el expediente de justiprecio comparándola con las efectuadas en años anteriores, y que determinaron las sentencias de este Alto Tribunal que se citan. Y presunción de acierto del Jurado contra la que no puede prevalecer el informe que el expropiado acompañó al formular su hoja de aprecio, no ratificado siquiera en periodo probatorio. c) La imposibilidad de tener en cuenta, en orden a la valoración, el destino a vial de la referida finca, por lo que antes hemos indicado y este Tribunal ha declarado. d) No haberse destruido por el Ayuntamiento, a pesar de la facilidad que tenía en orden a la aportación de la documentación pertinente que además propuso como prueba en primera instancia y no practicó, como uno de los fundamentos para señalar el justiprecio de que la zona en que está ubicada la referida finca no tiene los mismos condicionamientos urbanísticos de los polígonos 9 y 10. Como tampoco probó su afirmación de que dicho Jurado aplicó en otros casos otros criterios de valoración respecto a terrenos colindantes también expropiados para la construcción del mismo segundo Cinturón.

TERCERO. – En sus alegaciones el recurrente D. C. G. M. y los otros copropietarios, en el escrito de 22 de febrero de 1989 hacen referencia al Acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza de 15 de diciembre de 1988 en el que al parecer se incluye el resto de la finca en la expropiación, en el nuevo supuesto para la eje-

cución del denominado Parque Lineal del Río Huerva, por lo que desiste de su pretensión de la expropiación del resto de la finca, manteniendo sus peticiones en relación con las indemnizaciones que por importe de 13.195.559 pts. tenía planteada, y en este aspecto se aceptan los argumentos contenidos en el Considerando 12 de la Sentencia apelada, ya que no se han desvirtuado con alegaciones posteriores y suficiente prueba en contrario.

CUARTO. – No es de apreciar temeridad ni mala fe a efectos de costas.

FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos los presentes recursos de apelación interpuestos por el Ayuntamiento de Zaragoza y D. C. G. M., D. J., D. M. D. C. A. y D. D. B. B. contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza en 20 de octubre de mil novecientos ochenta y siete, confirmando dicha sentencia en todas sus partes, sin expresa mención de costas.

Así por esta nuestra sentencia firme, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.