

TRIBUNAL SUPREMO

SALA TERCERA. SECCIÓN SEXTA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

Recurso n.º 120/1992. Sentencia de 5-02-1994

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA.

EXPROPIACIÓN URBANÍSTICA.

Apertura y urbanización de vía del sistema general de comunicaciones.

Justiprecio.

Procedimiento: Congruencia de la sentencia.

Valoración: Aprovechamiento medio. Dictamen pericial. Valor de mercado contrastado.

Excmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Pablo García Manzano

MAGISTRADOS

D. Pedro Antonio Mateos García

D. Francisco José Hernando Santiago

D. Jesús Ernesto Peces Morate (*Ponente*)

En la Villa de Madrid, a 5 de febrero de 1994. Visto por la Sala Tercera (Sección Sexta) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el recurso de casación, que con el n.º 120/92, pende ante la misma de resolución, interpuesto por el Procurador Don A. M. A.-B. B., en nombre y representación del Ayuntamiento de Zaragoza, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, con fecha 23 de mayo de 1992, en los recursos contencioso-administrativos acumulados 622 y 626 de 1990, interpuestos respectivamente, por el Ayuntamiento de Zaragoza y por Don B., Don R. y Dña. S. B. S., contra los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza de 11 de diciembre de 1989 y de 19 de febrero de 1990, por los que se fijó el justiprecio de la finca n.º ... de la calle ... de Zaragoza, expropiada a los citados hermanos Sres. B. S., en la cantidad total de 7.561.344 pesetas, incluido el premio de afección, y se desestimó el recurso de reposición contra éste deducido tanto por el Ayuntamiento de Zaragoza como por los Sres. B. S.

En este recurso de casación ha comparecido, como recurrido, el Abogado del Estado en la representación que le es propia.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, con fecha 23 de mayo de 1992, dictó sentencia en los recursos contencioso-administrativos acumulados números 622 y 629 de 1990, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: «FALLAMOS: PRIMERO: Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 622 del año 1990, interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza, contra las resoluciones referidas en el encabezamiento de la presente resolución. SEGUNDO: Estimamos parcialmente el recurso interpuesto por D. B., D. R. Y D.ª S. B. S. número 629 del año 1990, acumulado al anterior, anulando las resoluciones recurridas y fijando el justiprecio de la finca expropiada en la suma de 11.018.154 pesetas. TERCERO: No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas».

SEGUNDO. – Notificada la anterior sentencia a las partes, la representación procesal del Ayuntamiento de Zaragoza presentó, dentro de término, escrito solicitando que la Sala de instancia tuviese por preparado recurso de casación contra la citada sentencia y que se remitiesen los autos a esta Sala del Tribunal Supremo con emplazamiento de las partes por término de treinta días, a lo que dicha Sala accedió por providencia de 11 de junio de 1992, emplazando a las partes para que, en el término de treinta días, pudiesen comparecer ante esta Sala.

TERCERO. – Dentro del término al efecto concedido comparecieron el Abogado del Estado, en calidad de recurrido, y el Procurador Don P. M. G., en nombre y representación del Ayuntamiento de Zaragoza, presentando éste el escrito de interposición del recurso de casación, fundándose en el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia y en la infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicables, si bien, con fecha 1 de diciembre de 1992, compareció el Procurador Don A. M. A.-B. B., justificando su

representación del Ayuntamiento de Zaragoza, en sustitución del anterior Procurador personado, al que se tuvo por comparecido y parte en la representación ostentada.

CUARTO. – Por Providencia, de fecha 20 de abril de 1993, se admitió a trámite el citado recurso de casación y se mandó entregar copia del escrito de interposición al Abogado del Estado para que, en el plazo de treinta días, formalizase por escrito la oposición, quien, con fecha 2 de junio de 1993, presentó escrito solicitando que se le tuviese por abstenido de formalizar la oposición al mencionado recurso de casación ya que la Sala de instancia había anulado el acuerdo valorativo del Jurado Provincial de Expropiación, fijando un nuevo justiprecio.

QUINTO. – Con fecha 17 de junio de 1993 se acordó que quedasen las actuaciones en poder del Secretario de Sala para señalamiento cuando por turno correspondiese, fijándose, finalmente, para votación y fallo el día 25 de enero de 1994, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Aduce la representación procesal del Ayuntamiento recurrente, como primer motivo de casación, al amparo del artículo 95.1 3.º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la infracción del artículo 359 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de aplicación supletoria por imperativo de la Disposición Adicional Sexta de aquélla, al considerar que la Sala de Instancia incurre en incongruencia por no hacer en el fallo otra declaración que no sea la de desestimar el recurso deducido por el propio Ayuntamiento demandante, sin pronunciarse acerca de las pretensiones, principal y subsidiariamente, formuladas en la súplica de la demanda, para que se declarase el valor del suelo expropiado conforme a la hoja de aprecio de la Administración expropiante o al que corresponda y resulte del aprovechamiento medio del polígono o sector en el que los terrenos se encuentran ubicados.

Si bien es cierto que el precepto de la Ley de Enjuiciamiento Civil, cuya infracción se invoca como motivo de casación de la sentencia recurrida, contiene una exigencia general de congruencia de las sentencias y, en consecuencia, puede ser esgrimido en el proceso contencioso-administrativo como motivo de casación por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por vulneración de las normas reguladoras de la sentencia, sin embargo tal invocación exige el examen de lo dispuesto, en orden a la congruencia de la resolución definitiva, por los artículos 43.1 y 80 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, según los que la sentencia debe decidir todas las cuestiones controvertidas en el proceso, juzgando dentro de los límites de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones deducidas para fundamentar el recurso y la oposición, preceptos éstos que, ciertamente, constituyen un desarrollo singular y expreso de la citada regla general sobre la congruencia de las sentencias, que ha sido objeto de una cuidadosa jurisprudencia, emanada de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (Sentencias de la antigua Sala Cuarta de 5 de julio de 1986 y 23 de febrero de 1987, y de la antigua Sala Tercera de 9 de abril de 1987, entre otras), según la cual la congruencia existe cuando se da la debida correlación entre el fallo y los problemas debatidos en el recurso, de manera que, para determinar si el tribunal se ha mantenido o no dentro del límite de las pretensiones actuadas por las partes y de las alegaciones deducidas para fundamentar el recurso la oposición, es necesario partir de lo solicitado y sus motivaciones y de lo, en definitiva, otorgado en la sentencia.

En el proceso, al que puso fin la sentencia recurrida, se acumularon las demandas formuladas por los propietarios y por la Administración expropiante contra los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación fijando el justiprecio de la finca expropiada (al concurrir el supuesto previsto por el artículo 47 de la Ley de esta Jurisdicción para la acumulación de varios recursos contencioso-administrativos, ya que una y otra impugnación se dirigían contra los mismos actos), si bien con pretensiones divergentes, pues, mientras los demandantes expropiados solicitaban la revocación de las resoluciones del referido Jurado Provincial de Expropiación y que la Sala fijase un justiprecio superior al señalado por aquéllas y coincidente con el de su hoja de aprecio, el Ayuntamiento expropiante también pedía la anulación de los mismos acuerdos pero, por el contrario, que el Tribunal declarase la procedencia de un valor inferior al estimado por el Jurado Provincial de Expropiación y concretamente el pedido por la propia Administración en su hoja de aprecio o, subsidiariamente, el que resultase del aprovechamiento medio correspondiente al sector o polígono en el que los terrenos se encuentran ubicados.

El Tribunal «a quo», después de valorar la prueba pericial que, aunque acordada y practicada para mejor proveer, había sido interesada por la misma parte que ahora recurre en casación, y de examinar los planteamientos de todos los litigantes, decide desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento expropiante y estimar parcialmente el deducido por los propietarios expropiados con anulación de las resoluciones recurridas del Jurado Provincial de Expropiación, fijando el justiprecio de la finca expropiada en la cantidad expresada en la parte dispositiva de la sentencia, que es superior a la que había declarado el referido Jurado provincial, a pesar de lo cual se impugna en este recurso de casación dicha sentencia por incongruente al no pronunciarse expresamente sobre las pretensiones que, al amparo del artículo 42 de la

Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, había formulado la propia parte que lo interpone en la súplica de la demanda relativas a la fijación del justiprecio.

No cabe, sin embargo, atribuir a la sentencia recurrida una incongruencia omisiva o «ex silentio» ya que no ha dejado imprejuzgada ninguna de las cuestiones objeto del litigio. Al dar satisfacción parcial a la pretensión de una de las partes demandantes (los propietarios de la finca expropiada), desestima, lógica e íntegramente, la pretensión divergente de la otra (Administración expropiante), dando así cumplida respuesta a ambas de acuerdo con los argumentos expuestos en los fundamentos jurídicos, de manera que, como esta misma Sala y Sección ha expresado en su sentencia de 25 de octubre de 1993, recogiendo la doctrina de la Sentencia dictada por la Sala Especial de Revisión de 28 de abril de 1988 (Aranzadi 3.155, fundamento jurídico tercero), el Tribunal «a quo» no sólo se ha pronunciado en la parte dispositiva de su sentencia sobre lo solicitado sino que ha fundamentado debidamente su decisión en cumplimiento del deber de motivación impuesto por los artículos 120.3 de la Constitución, 248.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 372 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y así ha resuelto de manera total y cabal el litigio.

Tanto esta Sala del Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional han declarado que el juicio sobre la congruencia de una sentencia exige la confrontación entre los pronunciamientos de su parte dispositiva y el objeto del proceso, de la que se deducirá la adecuación o no entre el resultado que pretenden obtener los litigantes, los hechos que sustentan tales pretensiones y las razones jurídicas en que se basan, y más concretamente, en relación con la incongruencia omisiva (esgrimida como motivo de casación en este recurso), han proclamado también que se han de ponderar las circunstancias singulares para inferir si el silencio respecto de alguna de las pretensiones ejercitadas debe ser razonablemente interpretado como desestimación implícita o tácita de aquélla (Sentencia citada de esta misma Sala y Sección del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 1993 —recurso de casación 53/92, fundamento jurídico tercero—, y Sentencias del Tribunal Constitucional 161/93, 280/93 y 378/93), lo que así sucede, como hemos dicho, en este caso, por lo que debemos desestimar el primer motivo de casación esgrimido por el recurrente.

SEGUNDO. – También se atribuye la representación procesal del Ayuntamiento recurrente a la Sala de instancia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 95.1.4º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la infracción del artículo 105 del Texto Refundido de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, porque al fijar el valor del suelo expropiado ha atendido a valores de mercado y no al valor urbanístico, en contra de la interpretación del citado precepto contenida, entre otras, en la Sentencia de esta Sala y Sección del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 1991.

Concretamente el Ayuntamiento recurrente considera que el Tribunal «a quo» asume críticamente los criterios de toda índole del Colegio dictaminante y asigna al suelo un determinado valor según mercado, lo que es absolutamente improcedente en una valoración urbanística, y ello lo deduce así de la literalidad de uno de los párrafos contenidos en el sexto de los fundamentos de derecho de la sentencia apelada, en el que se manifiesta que «Partiendo de dichos datos (el Colegio de Arquitectos informante) llega tras las operaciones y datos recogidos en los folios 15 a 25 del dictamen, a atribuir a la calle ..., con una anchura de 10 metros, la media de 17.755 pts./m2 edificable según mercado, por lo que llega a un valor del suelo de 9.765.200 pesetas».

TERCERO. – Antes de examinar si la Sala de instancia ha vulnerado el citado precepto del Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, y la jurisprudencia interpretativa del mismo, debemos examinar si aquélla ha asumido, como dice el recurrente, acriticamente la prueba pericial practicada en el juicio, infringiendo lo dispuesto por los artículos 120.3 de la Constitución, 248.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 632 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, según los que las sentencias deben ser motivadas y los Jueces y Tribunales han de apreciar la prueba pericial según las reglas de la sana crítica.

Como esta misma Sala y Sección ha declarado en su reciente Sentencia de 29 de enero de 1994 (apelación 892/91), la sentencia que no expone el razonamiento sobre la valoración de la prueba pericial incurre en un claro defecto de motivación porque es evidente que para que el Tribunal se acoja a lo dispuesto por el artículo 632 de la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre la valoración de la prueba pericial ha de explicar las razones que le llevan a la conclusión elegida, ya que, de lo contrario, impide revisar el juicio efectuado para estimar si su discurso ha sido lógico.

La sentencia apelada analiza minuciosamente el dictamen del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón, exponiendo las razones por las que las conclusiones de este informe se apartan de las tesis de la Administración expropiante, y así explica (fundamento jurídico cuarto de la sentencia apelada) que el Ayuntamiento no tiene en cuenta que está expropiando un suelo urbano en una zona de la ciudad totalmente ejecutada, tanto en su estructura viaria como en sus sistemas de equipamientos, por lo que, al efectuar el cálculo del «aprovechamiento medio», los aprovechamientos totales permitidos no deben dividirse por la superficie total del área de que se trata, sino por la superficie de ésta una vez excluidos los terrenos afectos a dotaciones públicas (viales y equipamientos) ya existentes, de manera que el aprovechamiento medio o tipo se aproxima a los aprovechamientos netos de la parcela, siendo las diferencias entre aquél y éstos las derivadas del emplazamiento en función de la anchura de la calle, y por otra

parte, asume los resultados del dictamen colegial porque la fecha a la que se refiere la valoración es la de iniciación del expediente de justiprecio, en lugar de dos años antes como hace la Administración expropiante, y porque los precios de venta de las áreas son manifiestamente superiores a los utilizados en la valoración municipal.

Después se analiza en la sentencia el método de valoración empleado por los acuerdos combatidos del Jurado Provincial de Expropiación, estimando que, no obstante tener un punto común de partida con el dictamen pericial de academia emitido en autos, ambos difieren debido al cálculo que efectúan del valor residual, detallando a continuación los que se contienen en dicho informe pericial, que califica de ajustados a la doctrina jurisprudencial, según la cual, al tratarse de una actuación aislada en terrenos urbanos (apertura de un vía del sistema general de comunicaciones), no incluidos en ninguna unidad física de gestión, ha de estarse a la edificabilidad de los terrenos colindantes, citando las sentencias de esta Sala de 14 de julio de 1987, 10 de diciembre de 1987, 1 de febrero de 1989 y 12 de julio de 1990.

En definitiva, la Sala de Instancia ha motivado con claridad y precisión su decisión de aceptar el dictamen pericial del Colegio Oficial de Arquitectos por estimarlo acorde a la doctrina jurisprudencial interpretativa de los artículos 105.2 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, y 146 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/78, de 25 de agosto, y por ser así posibilita que este Tribunal examine en casación si se han aplicado o no correctamente los aludidos preceptos según la interpretación jurisprudencial de los mismos.

CUARTO. – Arranca la Sala de Instancia, y ello no lo discute el recurrente, de que no cabe calcular el valor urbanístico de los terrenos urbanos expropiados atendiendo a la Contribución Territorial Urbana porque no concurren los requisitos establecidos a tal fin por el artículo 145 del citado Reglamento de Gestión Urbanística, para seguidamente hallar el valor urbanístico atendiendo a lo dispuesto por los indicados artículos 105.2 del Texto Refundido de 1976 y 146 de este Reglamento de Gestión Urbanística.

El Ayuntamiento expropiante considera que con la sentencia recurrida se infringe por inaplicación el mencionado artículo 105.2 de la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1976), ya que, apartándose de lo dispuesto por este precepto, la Sala de Instancia no aplica el valor urbanístico a los terrenos expropiados sino que justiprecia éstos según valores de mercado al descansar en el dictamen pericial de Academia que, en lugar de partir para alcanzar el valor residual del módulo fijado para Viviendas de Protección de Oficial, lo que hace desde precios de venta en transmisiones en la época de iniciación del expediente de justiprecio, según bases de datos que constan en el Colegio de Arquitectos informante.

El propio recurrente acepta que sus cálculos deberían corregirse al haberlos hecho a partir de un módulo para Viviendas de Protección Oficial referido al año 1987, a pesar de que el expediente de justiprecio se inició en el año 1989, según puso de manifiesto la sentencia apelada. No es esta, sin embargo, la razón fundamental por la que la sentencia recurrida descalificó su planteamiento y acogió el resultado del dictamen pericial, emitido en juicio, sino que el motivo, determinante de la decisión de la Sala de Instancia para rechazar aquél y seguir éste, se centra en que está ante una actuación aislada en terrenos urbanos para la apertura de una vía del sistema general de comunicaciones sobre una trama de la ciudad totalmente consolidada y ejecutada, tanto en su estructura viaria como en sus sistemas de equipamiento, por lo que, al efectuar el cálculo del «aprovechamiento medio», los aprovechamientos totales permitidos no deben dividirse por la superficie total del área de que se trata, sino por la superficie de ésta una vez excluidos los terrenos afectos a dotaciones públicas ya existentes, es decir, porque el aprovechamiento medio o tipo se aproxima a los aprovechamientos netos de la parcela, siendo las diferencias entre aquél y éstos únicamente las derivadas del emplazamiento en función de la anchura de la calle, y, por otra parte, en que los precios de venta de las Áreas son manifiestamente superiores a los utilizados en la valoración municipal.

El Ayuntamiento recurrente no discute la primera de las indicadas razones esgrimidas por la Sala de Instancia para apartarse de la valoración que solicitaba, y que, a mayor abundamiento, se justifica, después, por la propia Sala, al decir que «resulta más apropiado y justo calcular el justiprecio a partir del emplazamiento concreto de cada finca expropiada y de la edificabilidad correspondiente a calles de la misma anchura, ya que, por una parte el concepto de Área de Reparto en suelo urbano no existe en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y, por otra, supone dar a los expropiados un tratamiento más aproximado al de aquellos propietarios que estando en calles inmediatas y de la misma anchura no se ven afectados por la expropiación, no beneficiándose los de las calles estrechas de la mayor edificabilidad correspondiente a las calles anchas, ni perjudicándose a los de las calles anchas por la menor edificabilidad correspondiente a las calles de menor anchura».

Lo que, al parecer, rechaza tajantemente el recurrente en casación es que el dictamen pericial y la Sentencia que en él se basa puedan operar con valores reales o de mercado para alcanzar el valor residual, a pesar de tales valores reales o de mercado estén debidamente contrastados y obtenidos de fuentes seguras y ciertas, como es el caso del dictamen que, a través de la impugnación de la sentencia, combate el Ayuntamiento expropiante por estimar que ello vulnera la «ratio legis» de los citados preceptos que se consideran infringidos por la Sentencia, cuya anulación se pide, y de aquí que dicho recurrente sostenga, contrariamente al significado y literalidad de dichos preceptos, que si se introduce en el cálculo un dato conforme a

valores de mercado y de precios en venta, no cabe obtener, como resultado, el valor urbanístico del suelo sino que se habrá hallado también un valor de mercado, reprobado por la jurisprudencia de esta Sala para las expropiaciones urbanísticas.

Aunque es cierto que la doctrina legal impone justipreciar el suelo en las expropiaciones urbanísticas según su valor urbanístico, sin embargo no es exacto que para determinar dicho valor, conforme a lo dispuesto concordadamente por los artículos 105.2 del mencionado Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/76, y 146 del citado Reglamento de Gestión urbanística, no quepa utilizar en el método del denominado valor residual precios de mercado cuando estén suficientemente acreditados, como sucede en este caso, sino que, antes bien, son éstos, y no los módulos establecidos para la venta de Viviendas de Protección Oficial, los que han de emplearse para hallar el valor urbanístico del suelo urbano que, como en la expropiación que nos ocupa, se encuentra en un área totalmente consolidada por la edificación, de manera que, a diferencia de los terrenos clasificados como suelo urbanizable, en los que resulta más difícil o imposible acudir a otros valores objetivos que no sean los establecidos para las Viviendas de Protección Oficial, cuando se trata de expropiaciones en suelo urbano de terrenos edificados, es conforme a los indicados preceptos acudir, con el empleo del método residual, a los precios reales de mercado siempre que éstos hayan sido debidamente contrastados y obtenidos de fuentes ciertas y seguras, para con tales datos o elementos de cálculo determinar el valor urbanístico, lo que no sólo no vulnera la mencionada doctrina legal, relativa a la procedencia de la valoración urbanística cuando de expropiaciones de tal naturaleza se trata, sino que la aplica correctamente al caso concreto, y ello impone la desestimación también de este segundo y último motivo de casación aducido por la representación procesal del Ayuntamiento recurrente.

QUINTO. – Al no estimarse procedente ninguno de los motivos de casación, las costas procesales causadas en este recurso deben imponerse al recurrente, como establece el artículo 102.3 de la Ley de esta Jurisdicción.

Vistos los preceptos citados y los artículos 93 a 102 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

FALLAMOS

Que: Con desestimación de ambos motivos de casación, por quebrantamiento de forma y por infracción de ley, mantenidos por el Procurador Don A. M. A.-B. B., en nombre y representación del Ayuntamiento de Zaragoza, debemos declarar y declaramos que no ha lugar al recurso de casación deducido por el mencionado Procurador, en la indicada representación, contra la sentencia dictada, con fecha 23 de mayo de 1992, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en los recursos contencioso-administrativos acumulados números 622 y 629 de 1990, al tiempo que debemos condenar y condenamos al Ayuntamiento de Zaragoza al pago de todas las costas causadas en este recurso.

Hágase saber a las partes que contra esta sentencia no cabe recurso ordinario alguno.

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