

# TRIBUNAL SUPREMO

## SALA TERCERA. SECCIÓN OCTAVA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Recurso n.º 2174/1989. Sentencia de 20-12-1990

---

### TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA.

EXPROPIACIÓN (Tramo 2º cinturón)

Ampliación de expropiación no procedente.

Justiprecio. Valoración (estimación fiscal). Elementos.

Intereses: Cómputos de plazos (fecha inicial).

---

#### Excmos. Sres.

#### PRESIDENTE

D. Pablo García Manzano (*Ponente*)

#### MAGISTRADOS

D. Pedro Antonio Mateos García

D. Francisco José Hernando Santiago

Madrid, veinte de diciembre de mil novecientos noventa.

Visto por esta Sala el presente recurso de apelación, interpuesto por la representación procesal de Doña M. P. A. B. y otros y por la representación procesal del Ayuntamiento de Zaragoza, contra la sentencia dictada por la Sala de la Jurisdicción de la Audiencia Territorial de Zaragoza con fecha 12 de julio de 1989, en su pleito número 693/88 sobre justiprecio.

### ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – La sentencia apelada contiene la parte dispositiva del siguiente tenor: «FALLAMOS. Desestimamos el presente recurso contencioso-administrativo n.º 693/88, al que se ha acumulado el 717/88, deducidos, respectivamente, por D. L., Doña Mª P. y Dª C. A. B. y D. J. Mª M. T., el primero, y el Ayuntamiento de Zaragoza el segundo, debiendo tenerse en cuenta en lo que a intereses se refiere lo expuesto en el Fundamento de Derecho noveno de esta Sentencia. No hacemos pronunciamiento en cuanto a Costas».

SEGUNDO. – Contra dicha sentencia se interpuesto recurso de apelación por la representación procesal de Dª Mª P. A. y otros y por la representación procesal del Ayuntamiento de Zaragoza, que fue admitido en ambos efectos, con remisión de las actuaciones a este Tribunal, previo emplazamiento de las partes, personándose en tiempo y forma como apelantes el Procurador Sr. E. R. en representación de D. L., Dª Mª P., Dª C. A. y D. J. M. M. T. y el Procurador Sr. M. en representación del Ayuntamiento de Zaragoza.

TERCERO. – Desarrollada la apelación por el trámite de alegaciones escritas, evacuaron el mismo los citados Procuradores en representación de los actores, por escrito, en los que después de manifestar las que estimaron pertinentes en apoyo de sus pretensiones, terminaron suplicando a la Sala se dicte Sentencia estimatoria del presente recurso de apelación y con revocación de la sentencia apelada de 12 de julio de 1989.

CUARTO. – Se señaló para votación y fallo el día dieciocho de septiembre de 1990; la Sala por providencia de la misma fecha, deja sin efecto quedando nuevamente señalado para el día once de diciembre de 1990, previa notificación a las partes.

VISTO siendo Magistrado ponente, el Excmo. Sr. D. Pablo García Manzano.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Las apelaciones formalizadas por el Ayuntamiento de Zaragoza, expropiante, y por los copropietarios expropiados trasladan a la Sala el ámbito del debate sobre el justiprecio que se planteó ante el Tribunal «a quo».

Para la ejecución del 4º Tramo del Camino de las Torres, en la mencionada capital, ha sido decidido en la anterior instancia ratificando la tasación efectuada por el Jurado de expropiación al precio unitario de 6.000 pesetas el metro cuadrado de terreno como valor urbanístico de éste. Las cuestiones litigiosas que subsisten, excluido el valor del vuelo (edificio destinado a oficinas y arrendamiento de publicidad) por existir conformidad respecto al mismo, son, enunciadas por orden lógico, las siguientes: a) La solicitud de ampliación de la expropiación a tres zonas diversas que se dicen ocupadas «de facto» por el Ayuntamiento sin satisfacer indemnización, materia que se engloba bajo la rúbrica de «cuestiones especiales» por los

expropiados apelantes; b) Valoración del suelo, sobre la cual se ejercitan contrapuestas pretensiones en esta apelación: la reductora del Ayuntamiento beneficiario, pretendiendo disminuir la tasación al precio unitario de 2.527 pts. metro cuadrado, y la de los expropiados que, como valor mínimo, señalan el que resulta de los Índices del Impuesto municipal sobre Incremento de Valor de los Terrenos (Plus-valía), bien promediando el asignado a las calles ..., bien atribuyendo el valor establecido para la primera de dichas vías públicas a razón de 21.120 pesetas metro cuadrado; y, finalmente, c) determinación de los intereses de demora, concretando el día inicial del devengo de los mismos, que se pretende fijar por los particulares expropiados en la lejana fecha del 29 de octubre de 1968, con base en la necesidad de ocupación implícita en el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de dicho año a cuyo amparo se ejecuta la obra motivadora de la expropiación litigiosa, cuestiones las expuestas que son analizadas por este mismo orden en los fundamentos siguientes.

SEGUNDO. – La pretensión actora de ampliar la expropiación a tres porciones diversas de la parcela afectada por la ejecución de la obra, ha de ser, como hiciera con acierto la sentencia apelada, rechazada; pues se trata de cuestión ajena a la actividad expropiatoria que ha dado lugar a los acuerdos del Jurado objeto de impugnación, al contraerse a la validez de unas supuestas cesiones gratuitas y obligatorias de terrenos o la titularidad del denominado «...», que debieran seguir vía de impugnación autónoma y desde luego distinta a la que nos ocupa. Por otra parte, el Consejo de Gerencia rechazó esta petición de los expropiados mediante su acuerdo de 16 de septiembre de 1987, en su extremo 1º, acuerdo notificado a los titulares expropiados en 29 de octubre y 3 de noviembre del indicado año, sin que aquéllos formularan frente al mismo la oportuna impugnación.

TERCERO. – El Ayuntamiento de Zaragoza pretende reducir la tasación efectuada por el Jurado y el Tribunal «a quo» a la cifra o valor unitario de 2.527 pesetas el metro cuadrado de terreno, con fundamento en aplicar al suelo expropiado, como hiciera en su hoja de aprecio, el módulo del aprovechamiento medio del suelo urbanizable programado de 0,0634, fijado para el primer cuatrienio del Plan General revisado y adaptado aprobado el 16 de mayo de 1986, módulo que multiplica por el valor máximo de venta de las viviendas de protección oficial, y deduciendo del resultado el diez por ciento por cesión obligatoria del aprovechamiento medio, obteniendo así el precio unitario que se deja señalado. La argumentación municipal descansa en un esquema bien construido, desde el punto de vista de concepción general del Ordenamiento urbanístico, pero partiendo de una premisa inexacta, cual es la aplicación a esta expropiación, para ejecutar un vial previsto en el Plan General de la ciudad del año 1968 e iniciado con anterioridad a la vigencia del nuevo planeamiento revisado de 16 de mayo de 1986, la aplicación a esta expropiación —decimos— de un sistema valorativo que tiene sus bases en la revisión y adaptación a la Ley del Suelo de 1976 del aludido Plan General. Se incorporan así a la valoración conceptos no comprendidos en el Plan anterior de 1968 ni en la Ley del Suelo que regía la gestión de este Plan, tal es el del aprovechamiento medio y el del suelo urbanizable programado y, en definitiva, se aplica retroactivamente una determinación del Plan General en la Revisión-Adaptación operada en 1986 que pretende unificar el sistema de valoración de los terrenos que en su día se afectan al Sistema General de Espacios Libres Públicos (parques y jardines, de protección del vial), en que se aplicará el aprovechamiento medio del suelo urbanizable programado del primer cuatrienio del Plan General revisado, y el de los que mediante esta expropiación se destina a la ejecución del vial, Cuarto Tramo del Camino de las Torres. Mas por lo que el caso atañe el valor así obtenido no se corresponde con el valor urbanístico del suelo, en tanto que el mismo se afecta a previsión urbanística de un planeamiento muy anterior cual es el reiteradamente aludido del año 1968, lo que lleva a rechazar la tesis municipal.

CUARTO. – El valor urbanístico correspondiente tanto a suelo urbano como al urbanizable ha de ceder ante el valor inicial si éste es superior a aquél, y a su vez sobre el valor inicial ha de prevalecer la más alta de las estimaciones fiscales que concurren sobre el terreno, según el método empleado por el propio Ayuntamiento al redactar su hoja de aprecio y conforme a los artículos 108 y 104.5 de la Ley del Suelo, Texto Refundido de 9 de abril de 1976, habiendo concretado el artículo 243.2 del Reglamento de Gestión Urbanística cuáles de las estimaciones públicas pueden ser empleadas para llegar al valor mínimo, y entre ellas señala, en su apartado c) «los índices municipales a efectos del impuesto sobre incremento del valor de los terrenos». Se trata, en consecuencia, de examinar si en este caso la parcela expropiada caía en el ámbito de dicho Índice de valoración, dada su situación con respecto a vía públicas, tesis mantenida a lo largo del proceso por los expropiados ahora apelantes. Y si bien no puede accederse a su pretensión en orden a aplicar el valor promedio de los Índices correspondientes a las calles ..., dado que los servicios de esta vía pública no constan, ni se desprende de los numerosos planos obrantes en el expediente, afecten a la parcela objeto de expropiación, no puede decirse lo mismo en cuanto a la calle ..., vía a la que según dichos planos da frente una de las fachadas de la parcela expropiada, cuya apertura se realizó en terreno de la finca objeto de la presente expropiación y que, y este dato es relevante, dio lugar a la liquidación por el Ayuntamiento expropiante de contribuciones especiales por alumbrado público de dicha vía, en función de los 94,30 metros lineales de fachada a dicha calle, liquidación practicada al causante de los copropietarios Sres. A. en 8 de febrero de 1973 y que obra al folio 241 del expediente, por lo que ha de aplicarse el Índice de valores para dicha calle aplicable en 1986 y que, sin contradicción

municipal, aparece fijado según la documentación aportada a los autos en la cantidad, que para el tramo de ...— resto, de 21.120 pesetas por metro cuadrado, cantidad ésta que ha de fijarse como precio unitario para el terreno objeto de esta expropiación.

QUINTO. – El acuerdo de necesidad de ocupación es el primero de los trámites del expediente expropiatorio y a cuya firmeza, anuda la Ley de Expropiación el transcurso de los seis meses para la determinación de justo precio, sancionando el exceso sobre este plazo semestral con el devengo de intereses moratorios del artículo 56 de la misma Ley, tal como aclara el artículo 71.1 del Reglamento de 26 de abril de 1957. La determinación del momento inicial o «dies a quo» del devengo de estos intereses de demora ofrece algún matiz polémico que ha precisado de aclaración por vía jurisprudencial. Pero lo que no cabe admitir es que en el caso en examen el acuerdo de necesidad de ocupación se retrotraiga el 29 de octubre de 1968, por ser éste el momento final de los seis meses siguientes a la publicación de la aprobación definitiva del Plan General de ordenación Urbana de Zaragoza que proporciona cobertura a esta expropiación, pues una cosa es la atribución por vía legal al Plan General del efecto legitimador de las expropiaciones que tenga su origen en previsiones del mismo, a través de entender implícitas con su definitiva aprobación la utilidad pública y la necesidad de ocupación, y otra distinta es que, cuando la Administración gestora del Plan decide emprender la actividad expropiatoria, el procedimiento se inicie, como aquí ha sucedido, con un expreso acuerdo de la necesidad de ocupar concretos y determinados bienes, y es a este acuerdo y no a la aprobación del Plan al que hay que considerar como el iniciador del expediente expropiatorio y, por ende, al que ha de anudarse el efecto de la mora en la determinación del justo precio, salvo que, tratándose de ocupación urgente —como es la de autos— se lleva antes a cabo la efectiva ocupación del inmueble pues en tal caso, y conforme al art. 52 regla 8ª de la Ley de Expropiación será la fecha de la ocupación material o efectiva la que constituye el momento inicial del periodo de mora que ahora examinamos.

SEXTO. – Se impone en atención a las anteriores consideraciones, concretar cuál es el momento inicial de tales intereses, rechazada ya la tesis de los expropiados apelantes, concreción que no llevó a cabo la sentencia apelada. Desde el punto de vista de la estricta legalidad, el acuerdo de necesidad de ocupación de la finca litigiosa ha de situarse en el 30 de junio de 1986, en que recae acuerdo municipal plenario, tras el periodo de información pública, aprobando de modo definitivo la relación de bienes y derechos afectados y de titulares a quienes conviene la condición de interesado (artículo 20 de la Ley y 19.2 de su Reglamento) y en materia urbanística artículo 197 del Reglamento de Gestión, que remite al artículo 17 de la Ley Expropiatoria, por lo que desde tal fecha han de contarse los seis meses a efecto de la mora en la fijación del justiprecio, periodo que finalizó el 31 de diciembre de 1986, sin que antes se ocupase por el trámite de urgencia la finca, pues esto no se produjo hasta el 9 de enero de 1987, de suerte que sería la citada fecha de 31 de diciembre de 1986 la que habrá de tomarse como la de inicio de devengo de los intereses moratorios discutidos. Ahora bien, concurre en el presente caso una singular circunstancia, cual es que la Corporación municipal ha fijado una fecha anterior y desde la misma ha efectuado ya, si bien con el carácter de a cuenta, una liquidación de estos intereses de demora a favor de los expropiados, siendo tal fecha la de 7 de octubre de 1983 —en que finalizaron los seis meses siguientes al día 7 de abril de 1983—, en que simplemente se inició el trámite para la declaración de necesidad de ocupación y se sometió a información pública la inicial relación de propietarios y bienes y derechos afectados. Este acto propio de la Administración municipal de contenido favorable a los expropiados no puede ahora, en tanto no sea legalmente revisado, desconocerse en perjuicio de aquéllos, y en consecuencia, ha de estarse a la mencionada fecha de 7 de octubre de 1983 como la del «dies a quo» del devengo de los controvertidos intereses, fecha que tuvo en cuenta el Ayuntamiento para liquidar los mismos (Acuerdo del Ayuntamiento, al folio 255 y siguientes del expediente) y a la que, en apelación, sigue estimando como la adecuada al comenzar su primera alegación diciendo: «El 7 de abril de 1983 el Pleno aprobó el acuerdo de necesidad de ocupación de las fincas que se expresaban...», por lo que desde dicha fecha hasta la de sentencia de instancia, tratándose de ocupación urgente, procede abonar a los expropiados el interés de demora del art. 56 al tipo que legalmente corresponda en cada anualidad, y desde la sentencia de instancia, 12 de julio de 1989, hasta el pago definitivo del justiprecio procederá abonar dicho interés incrementado en dos puntos conforme al art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, descontando los intereses abonados a cuenta.

SÉPTIMO. – Que en conclusión de cuanto antecede procede desestimar la apelación del Ayuntamiento y estimar en parte la de los copropietarios expropiados, con la consiguiente anulación de los acuerdos del Jurado y revocación de la sentencia apelada; sin efectuar especial imposición de costas al no apreciarse circunstancias de las comprendidas en el artículo 131 de la Ley de esta Jurisdicción.

VISTOS los preceptos legales citados y cuanto son de general aplicación al caso.

**FALLAMOS**

Que, desestimando la apelación del Ayuntamiento de Zaragoza y estimando en parte la promovida por los Sres. A B y M T, contra sentencia de la Sala de la Jurisdicción de Zaragoza de 12 de julio de 1989, debemos, con revocación de ésta, anular los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza de 26 de abril y 7 de junio de 1988 que determinaron el justiprecio por la expropiación de la finca de los particulares apelantes (finca número 1-Z-03-07-03-002) para obras del cuarto tramo del ... de dicha ciudad, y en su lugar fijamos como justiprecio el total que resulte de sumar los siguientes conceptos indemnizatorios. A) Suelo, 2.409 m<sup>2</sup>, a 21.120 pts/m<sup>2</sup>; B) vuelo, en la cantidad de 500.000 pesetas. C) el 5% como premio de afección de la suma de tales cantidades, sobre cuyo total justiprecio habrán de abonarse intereses de demora desde el día 7 de octubre de 1983 hasta el 12 de julio de 1989 al tipo del interés legal correspondiente a cada anualidad y desde la última fecha hasta el pago definitivo se devengará el interés legal correspondiente incrementado en dos puntos, con descuento de las cantidades percibidas en tal concepto; rechazando en el resto los pedimentos de los expropiados apelantes, y sin hacer especial imposición de las costas en ninguna de ambas instancias.

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