

R. CASACION núm.: 8078/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente

Lamarca

**TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: PRIMERA**

PROVIDENCIA

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente

D. Rafael Fernández Valverde

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Fernando Román García

En Madrid, a 21 de febrero de 2019.

Visto el recurso de casación nº 8078/18, preparado por la representación procesal de [REDACTED], contra la sentencia –nº 286/18, de 3 de octubre- de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que desestimó el P.O 7085/2017, interpuesto frente a la Resolución - 26 de enero de 2017- del Jurado de Expropiación de Galicia que desestima la solicitud de expropiación por Ministerio de la Ley relativa a los bienes y

derechos incluidos en la pieza separada 2016/667 del Proyecto “1361-Ministerio de Lei da Parcela, situada en el Monte de Guia en Tesis”. Vigo.

Esta Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acuerda –en aplicación del art. 90.4.d) LJCA- su **INADMISIÓN A TRÁMITE** por carencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos en que se ha preparado el recurso, al existir reiterada doctrina jurisprudencial sobre la cuestión planteada, como la propia recurrente reconoce en su escrito de preparación, sin olvidar que el recurso se refiere a cuestiones de hecho excluidas de la casación –ex art. 87 bis.1) LJCA-, cuya apreciación y valoración en la instancia no se comparte.

Conforme al artículo 90.8 LJCA se imponen las costas procesales a la parte recurrente, cuyo límite cuantitativo máximo, por todos los conceptos, se fija en 500 € a favor de cada una de las partes recurridas y personadas.

Esta resolución es firme (art. 90.5 LJCA).

Lo acuerda la Sección y firma el Magistrado Ponente. Doy fe.



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

**T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.3
003 - A CORUÑA**

Equipo/usuario: MQ

N.I.G: 15030 33 3 2017 0000443

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0007085 /2017 /

Sobre EXPROPIACION FORZOSA

De D/ña. [REDACTED]

Abogado: JERONIMO ANGEL ESCARIZ COVELO

Procurador: JOSE ANTONIO CASTRO BUGALLO

Contra D/ña. XURADO DE EXPROIACION DE GALICIA, CONCELLO DE VIGO

Abogado: LETRADO DE LA COMUNIDAD, LETRADO AYUNTAMIENTO

Procurador: , BEGOÑA MILLAN IRIBARREN

D./ D^a. MARIA LUISA DIAZ SANCHEZ, Letrado de la
Administración de Justicia de T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.3 003,
de los de A CORUÑA.

POR EL PRESENTE HAGO CONSTAR: Que en los autos de
PROCEDIMIENTO ORDINARIO n° 0007085 /2017 ha recaído , del
tenor literal:

**T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.3
A CORUÑA**

SENTENCIA: 00286/2018

PONENTE: D. JULIO CIBEIRA YEBRA PIMENTEL

RECURSO NUMERO: PROCEDIMIENTO ORDINARIO 7085/2017

RECURRENTE: [REDACTED]

ADMINISTRACION DEMANDADA:XURADO DE EXPROIACION DE GALICIA

CODEMANDADA:CONCELLO DE VIGO

EN NOMBRE DEL REY

La Sección 003 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo
del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha pronunciado la

SENTENCIA



ILMO.SR PRESIDENTE:

JULIO CIBEIRA YEBRA PIMENTEL

ILMOS.SRES.MAGISTRADOS:

JUAN BAUTISTA QUINTAS RODRIGUEZ

CRISTINA MARIA PAZ EIROA

En A CORUÑA, a 3 de octubre de 2018.

Vistos por la Sala, constituida por los Ilmos. Sres. Magistrados relacionados al margen, los autos del recurso contencioso-administrativo número PROCEDIMIENTO ORDINARIO 7085/2017 interpuesto por el Procurador D. JOSE ANTONIO CASTRO BUGALLO y dirigido por el Letrado D.JERONIMO ANGEL ESCARIZ COVELO en nombre y representación de [REDACTED] contra Resolución de 26-1-17 del Xurado de Expropiación de Galicia que desestima la solicitud de expropiación por Ministerio de la Ley relativa a los bienes y derechos incluidos en la pieza separada 2016/667 del Proyecto "1361-Ministerio de Lei da Parcela con referencia catastral [REDACTED], situada no Monte da Guia en Tesis".T.m. Vigo. Ha sido parte demandada XURADO DE EXPROPIACION DE GALICIA, representada por ABOGACIA DE LA COMUNIDAD. Comparece como parte codemandada CONCELLO DE VIGO, representada por el Procurador D^a.BEGOÑA ALEJANDRA MILLAN IRIBARREN y dirigido por el LETRADO ASESOR DEL CONCELLO DE VIGO.

Siendo PONENTE el Magistrado Ilmo.D. JULIO CIBEIRA YEBRA PIMENTEL.

HECHOS

PRIMERO.- Admitido a trámite el presente recurso contencioso-administrativo, se practicaron las diligencias oportunas y, recibido el expediente, se dio traslado del mismo a la/s parte/s recurrente/s para deducir la oportuna demanda, lo que se hizo a medio de escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que se estimaron pertinente, se acabó suplicando que se dictase sentencia declarando no ajustada a derecho la resolución impugnada en este procedimiento.

SEGUNDO.- Conferido traslado a la/s parte/s demandada/s, se solicitó la desestimación del recurso, de conformidad con





ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

los hechos y fundamentos de derecho consignados en la/s contestación/nes de la demanda.

TERCERO.- Habiéndose recibido el asunto a prueba y seguido el trámite de conclusiones, se señaló para la votación y fallo del recurso el día 27 de septiembre de 2018, fecha en la que tuvo lugar.

CUARTO.- En la sustanciación del recurso se han observado las prescripciones legales, siendo la cuantía del mismo indeterminada.

RAZONAMIENTOS JURIDICOS

Primero.- Las actoras, [REDACTED], impugnan el Acuerdo del Jurado de Expropiación de Galicia, de fecha 26 enero 2017, desestimatorio de la solicitud de expropiación por ministerio de la ley de una determinada finca de su propiedad incluida en la pieza separada 2016/667 del proyecto "01361-Ministerio de Lei da parcela con referencia catastral [REDACTED] situada no Monte da Guía en Teis", en el término municipal de Vigo. Tal finca, de 3.611 m², se dice que había sido contemplada en los diferentes planeamientos urbanísticos que ha venido aprobando el Ayuntamiento de Vigo-singularmente en los PGOM de 29 de abril de 1993 y de 16 de mayo de 2008- con destino al Parque Público. Las demandantes, por medio de un escrito de 11 de diciembre de 2008, formularon ante el Ayuntamiento de Vigo advertencia previa de su propósito de iniciar expediente de justiprecio de la misma en virtud de las previsiones al respecto del art. 99 de la Louga (Hoy art. 86 de la Ley del Suelo actual de Galicia de 2015, que conserva esencialmente la misma redacción salvo en cuanto a la expresión de destino a dotaciones públicas locales por el de sistemas locales, manteniendo al principio el de destino a sistemas generales), que previene -según reconoce expresamente el Jurado y sobre la base de que los instrumentos de planeamiento son disposiciones de carácter general inmediatamente ejecutivos desde su entrada en vigor, cuya aprobación implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados- que cuando transcurran cinco años desde la entrada en vigor del Plan sin que se llevase a efecto la expropiación de los terrenos que estén destinados sistemas generales o locales (Antes sistemas generales o dotaciones públicas locales) que no hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de beneficios y cargas, la persona titular de los bienes podrá advertir a la Administración de su propósito de iniciar el expediente de



justiprecio, que podrá llevarse a cabo por ministerio de la ley si transcurren otros dos años desde el momento de efectuar la advertencia. Para ello, el propietario podrá presentar la correspondiente hoja de aprecio, y, si transcurrieren tres meses sin que la Administración la acepte, aquél-el propietario-podrá dirigirse al Jurado de Expropiación de Galicia, que fijará el justiprecio. En cuanto a las vicisitudes siguientes, hay que añadir que el Delegado del Área de Urbanismo de Vigo inadmitió ese escrito de advertencia por resolución de 15 de enero de 2009 y desestimó el recurso de reposición contra la misma por otra de fecha 16 de marzo de 2009. Tal decisión fue recurrida jurisdiccionalmente, y, en primera instancia, el Juzgado nº 1 de Vigo desestimó tal recurso contencioso-administrativo, pero la Sala de este orden del TSXG, estimó el recurso de apelación contra la sentencia del Juzgado y el 5 de diciembre de 2012 dictó otra dejando sin efecto la primera por entender que las resoluciones del Ayuntamiento de Vigo no agotaban la vía administrativa y procedía continuar el procedimiento presentando la oportuna hoja de aprecio, pasados dos años desde la presentación de esa advertencia ya dicha. A la vista del contenido de ese nuevo y definitivo fallo, las actoras presentaron nuevo escrito el 19 de junio de 2013 al Jurado de Expropiación de Galicia solicitando la determinación del justiprecio que entendía que les correspondía como consecuencia de la expropiación por ministerio de la ley ya dicha, pero el Jurado acordó primero el 19 de septiembre de 2013 desestimar la petición de valoración por entender que no se cumplía el plazo de los cinco años previsto por el art. 99 de la Louga desde la entrada en vigor del PGOM de 2008. Pasado éste, las actoras comunicaron de nuevo la advertencia previa de solicitud de expropiación por ministerio de la ley al Ayuntamiento, y pasados los dos años sin que el Ayuntamiento iniciase ninguna actuación, le presentaron la correspondiente hoja de aprecio el 3 de marzo de 2016, circunstancia que justificó que, pasados tres meses más sin obtener respuesta, se dirigieran ya al Jurado de Expropiación de Galicia para que fijase el valor de los bienes, pero, al final, este organismo tasador desestimó su solicitud mediante el Acuerdo ya mencionado al principio.

Segundo.- Es doctrina reiteradamente admitida la de que las Resoluciones de los Jurados de Expropiación gozan de presunción de validez y acierto, más allá de la reconocida con carácter general a cualquier acto administrativo, toda vez que la fijación del justiprecio supone la concreción de un concepto jurídico indeterminado que se realiza de acuerdo con criterios técnicos, presunción que, además de una consecuencia de la aplicación del principio de legalidad, deriva de la





ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

especial posición de equilibrio de intereses que ostenta el Jurado en cuanto a la fijación del justiprecio, así como en el carácter técnico de sus componentes, que lo convierte prácticamente en un órgano arbitral, por lo que sus acuerdos gozan de presunción de veracidad, legalidad y acierto por la autoridad de su composición técnica, permanencia y especialización, si bien de naturaleza "iuris tantum", por lo que puede ser revisada en vía jurisdiccional, pero para desvirtuarlo es necesario que se haga prueba bastante de infracción legal, notorio error de hecho o desafortunada apreciación de los elementos probatorios del expediente, cuya demostración corresponde a la parte que impugna el acuerdo, en quién recae la carga de la prueba y debe sufrir las consecuencias perjudiciales de su falta. En cuanto a la justificación de los términos del acuerdo, basta que la argumentación, aunque breve, sea racional y suficiente, permitiendo al interesado conocer las razones que han llevado a la decisión y fundar adecuadamente una posible impugnación, sin exigirse numerosas y abundantes consideraciones, siendo bastante la mención genérica de los criterios utilizados y la referencia a los factores y a los elementos o factores comprendidos en la estimación, siendo suficiente, en definitiva, , que la motivación sea referida al caso cuestionado y contenga la expresión de cuáles son los bienes y derechos a justipreciar, no siendo preciso descender a los datos concretos y a los pormenores que condujeron a la determinación del justiprecio, requisitos que se cumplen con toda suficiencia en el caso de autos, a la vista de las explicaciones ya dichas ofrecidas por el Jurado, aun cuando puedan referirse a cuestiones interpretativas relacionadas con la propia decisión de no valorar los bienes de que se trate, si entendieran, como en este caso, que la propia expropiación en sí, en un supuesto como éste, no fuera procedente.

Tercero.- Las consideraciones esenciales que tuvo en cuenta en este caso el Jurado para desestimar la solicitud de expropiación por ministerio de la ley fueron las siguientes. Se refiere primero al contenido ya dicho del art. 86 de la Ley nueva respecto a los presupuestos para la aplicación de tal norma, que considera correctamente que se configura como un remedio legal contra la falta de actividad de una Administración, que no procede, debiendo hacerlo, a la adquisición de los terrenos dedicados a sistemas generales o locales por el PGOM en un determinado espacio de tiempo, con el consiguiente perjuicio para los dueños de los mismos por el hecho de quedar vacíos de contenido patrimonial, pues, en principio, no es posible ejercitar la plenitud de sus facultades dominicales por estar el terreno afectado a la ejecución de sistemas incompatibles con la equidistribución de



beneficios y cargas, argumento en el que se insistirá más adelante en el Acuerdo al pronunciarse sobre el juicio de valor de que no concurren los requisitos legales. Se añade que el Ayuntamiento de Vigo no incurrió en inactividad, pues contestó negativamente desde el principio a las solicitudes de expropiación de las interesadas, y se significa que era preciso tener en cuenta que el T.S., por sentencia de 10 de noviembre de 2015 dictada en el recurso de casación n° 1658/2014, había declarado la nulidad de la Orden de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Xunta de Galicia de 16 de mayo de 2008 y de la Orden de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de 13 de julio de 2009, por la que se había aprobado el PGOM de Vigo, lo que producía como consecuencia la recuperación de la vigencia del Plan anterior de 29 de abril de 1993, con las complicaciones que ello conllevaba respecto a la invocación de una determinada normativa urbanística para el ejercicio del derecho de que se trata que no coincidía con la que realmente había que tener en cuenta. Aun así -y esto es la clave de la cuestión-, se expresa que el Plan de 1993, el suelo en discusión estaba clasificado como urbano, dentro del ámbito denominado PEP IV-14 do Monte da Guía, remitido a un posterior Plan Especial para su desarrollo, por lo que, en aplicación de las disposiciones transitorias tanto en la derogada Louga como en la vigente LSG de 2015, habría que considerarlo como un suelo urbano no consolidado, y en la correspondiente ficha del PEP-IV 14 incluida en el Plan ya dicho de 1993 figura para ese ámbito una edificabilidad media de 0,05 m²/m² y unos criterios de ordenación, pero no se establece una ordenación detallada ni un sistema de actuación para el desarrollo del mismo, no habiendo la más mínima constancia de que dicho Plan hubiese sido aprobado definitivamente. De acuerdo con estas consideraciones, el Jurado entiende que no procede continuar con la tramitación del expediente, porque no se produjo inactividad por parte del municipio, y, en segundo lugar, en cuanto al fondo, porque no se cumplían los requisitos exigidos por el art. 86 de la LSG, ya que el suelo afectado no está destinado a sistemas generales o locales que no deban ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de beneficios y cargas, ya que se trata de un suelo urbano no consolidado con edificabilidad asignada por el PXOM, pendiente del correspondiente desarrollo urbanístico.

Cuarto.- El recurso, por el contrario, mantiene que el Ayuntamiento se mantuvo inactivo en cuanto a este problema, lo que ya determinaría la nulidad de la resolución impugnada, y que, en otro orden de cosas, se cumplían todas las exigencias legales para que se declare la procedencia de la





ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

expropiación por ministerio de la ley solicitada de la finca ,reprochando al Jurado haber infringido con su decisión de rechazar la solicitud de expropiación la normativa del precepto ya dicho, lo que acarrearía también la nulidad de la misma, pues debería haberse declarado y fijarse el justiprecio pedido en cuanto los bienes se habrían valorado adecuadamente en la hoja de aprecio en los términos cuantitativos propuestos por la pericia de parte que se presentó. En cuanto a esto último, y en un problema valorativo tan complejo y extremadamente técnico, una sola pericia de parte-sin el apoyo en una pericia judicial imparcial y contradictoriamente prestada-, sería ya claramente insuficiente para demostrar la corrección de la desorbitada cantidad que se pide, pues en la aplicación que se propone de los distintos parámetros del método residual (F. 87 exped), carecen de total objetividad los cálculos para determinar el aprovechamiento aplicable, así como el de valor en venta del m2 de edificación-que toma como referencia simples ofertas de empresas inmobiliarias, respecto a viviendas que parecen de mucha mayor calidad que la media y sin aportación de datos ciertos y comprobables de transacciones y ventas efectivamente realizadas-, con lo que se carece del dato fundamental para la aplicación correcta del método valorativo, en cuyas operaciones complementarias de resta de lo correspondiente a gastos y beneficios tampoco se explica debidamente los costes que se proponen, por lo que el resultado de la valoración que se hace, sin la más mínima confirmación acreditativa de la prueba imparcial a la que nos hemos referido, no podría ser aceptada en ningún caso, lo que ya por sí mismo, si se entrara en el fondo, llevaría a la desestimación de lo concretamente pedido en ese apartado.

Quinto.- Pero ni siquiera hay que llegar a tener en cuenta las anteriores consideraciones, porque el Jurado entiende, razonadamente, que no se cumplen los requisitos y condiciones legales para que la propia solicitud de expropiación por ministerio de la ley sea rechazada. En primer lugar, el argumento de la supuesta nulidad del Acuerdo del Jurado, por la circunstancia de que la Administración municipal no había actuado, es irrelevante, porque, pasados los cinco años desde la entrada en vigor del Plan, lo que tiene que hacer el interesado es advertir de su propósito de iniciar el expediente. Después debe dejar pasar dos años más, y presentar la hoja de aprecio a la Administración, y si transcurrieran tres meses sin que ésta la acepte-lógicamente expresa o tácitamente-, es cuando ya tiene abierto el camino para poder dirigirse directamente al Jurado de Expropiación para que éste fije el justiprecio, y no hubo en este caso ningún problema con esta cuestión, porque era el Jurado el que tenía que decidir y lo hizo en los términos ya dichos de desestimar



la solicitud. Se invoca en segundo lugar también como causa de nulidad una supuesta infracción de la normativa del art. 86 de la Ley del Suelo gallega ya dicho, ya que en todos los PGOM de Vigo había figurado como sistema general de espacios libres, de acuerdo con las previsiones del art. 25 del Reglamento de Planeamiento, dedicado a parque urbano público. Tal calificación resultaría de la correspondiente ficha urbanística, del estudio económico financiero y de lo que constaba al respecto en el extracto de la Memoria del Plan. Y así, de acuerdo con la interpretación que se propone y de la jurisprudencia que se invoca (STS de 23 de marzo de 2011, 9 de febrero de 2012, entre otras), el Ayuntamiento carecía de facultad para la iniciación del expediente, y el Jurado, una vez que le fue presentada la hoja de aprecio, tenía la obligación de fijarlo a la vista de que se trataba de un espacio dedicado desde hacía mucho tiempo a un sistema general de espacios públicos, que no podía ser objeto de cesión obligatoria porque no cabía la posibilidad de aprovechamiento lucrativo. Pero ésta es precisamente la cuestión más controvertida, porque el Jurado parte de la base contrapuesta de que el Plan fijaba un determinado aprovechamiento-el de 0,05 m²/m²- que fue remitido a un Plan especial de protección para su desarrollo, aún no aprobado definitivamente, el PEPiV-14 Monte da Guía, lo que, a estos efectos y por las razones que dice (Así lo previenen las disposiciones transitorias de las Leyes gallegas del Suelo), determinaría la consideración de dicho suelo como el de no consolidado, ya que no se establece una ordenación detallada ni un sistema de actuación para el desarrollo de dicho ámbito, dejando pendiente, por tanto, la posibilidad de que ese aprovechamiento previsto pueda tener carácter lucrativo y puede ser, teóricamente, resuelto mediante otro sistema de actuación que permita alguna cesión obligatoria pendiente aún de determinar, por mucho que, para oponerse a esta posible solución, la parte actora pretenda impugnar indirectamente las previsiones del Plan de 1993 relativa a este problema, en cuanto podría infringir el principio de equidistribución de beneficios y cargas para todas las operaciones de planeamiento. Eso, en su caso, debió haberse impugnado en su momento y no es ahora legalmente correcto volver sobre ello a la hora de pretender la aplicación del sistema de expropiación que se discute, pues la previsiones del Plan especial de protección ya dicho abren todas las posibilidades al respecto e impiden de momento que la clasificación del suelo inicial de espacios libres para un sistema general sea suficiente para la operatividad de la expropiación por ministerio de la ley solicitada, a la vista de que, aun siendo un problema complejo, está pendiente todo en cuanto a las determinaciones de aprovechamiento y sistema de actuación que puedan establecerse en el desarrollo





pendiente del Plan especial ya mencionado. Ello cambia, lógicamente, todos los presupuestos precisos en que se fundamenta la demanda e impide que las pretensiones ejercitadas en ésta puedan ser acogidas, pues la decisión del Jurado está racionalmente fundada y toma en consideración hechos y previsiones legales que desvirtúan la tesis de la actora, a pesar de la inicial consistencia de ésta.

Sexto.- Por lo expuesto, y en los términos indicados, procede desestimar el recurso presentado, sin especial mención, por la índole del asunto, en cuanto al pago de las costas procesales de esta instancia.

Vistos los preceptos citados y demás de per tiente aplicación,

FALLAMOS:

Desestimamos el recurso contencioso-administrativo presentado por [REDACTED] contra el Acuerdo del Xurado de Expropiación de Galicia que desestima la solicitud de expropiación por Ministerio de la Ley relativa a los bienes y derechos incluidos en la pieza separada 2016/667 del Proyecto "1361-Ministerio de Ley da parcela con referencia catastral [REDACTED] situada no Monte da Guia en Teis".T.m. Vigo, que declaramos conforme a derecho, sin especial mención en cuanto al pago de sus costas procesales.

Notifíquese a las partes haciéndole saber que la misma **no es firme**, y que contra ella, se podrá interponer **recurso de casación** establecido en el art. 86 y ss de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en su nueva modificación operada por la L.O. 7/2015, de 21 de julio por la que se modifica la L.O. 6/1985, de 1 de julio, por las personas y entidades a que se refiere el art. 89.1 de la Ley 29/1998, con observancia de los requisitos y dentro del plazo que en él se señala. Para admitir a trámite el recurso, al interponer deberá constituirse en la cuenta de depósito y consignaciones de este Tribunal **(1578-0000-85-7085-17-24)**, el depósito al que se refiere la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 1/2009 de 3 de noviembre (BOE num. 266-de 4/11/09), y, en su momento, devuélvase el expediente administrativo a su procedencia, con certificación de esta resolución.

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



Concuerta bien y fielmente con su original al que me remito y, para que así conste, extiendo y firmo la presente certificacion.

En A CORUÑA, a cuatro de octubre de dos mil dieciocho.

EL/LA LETRADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
MARIA LUISA DIAZ SANCHEZ

Asinado por: DIAZ SANCHEZ, MARIA LUISA
Data e hora: 04/10/2018 08:22:51

