



Roj: STS 2947/2016 - ECLI:ES:TS:2016:2947
Id Cendoj: 28079130062016100211
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 6
Nº de Recurso: 621/2015
Nº de Resolución: 1469/2016
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: JUAN CARLOS TRILLO ALONSO
Tipo de Resolución: Sentencia

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Sexta

Sentencia núm. 1.469/2016

Fecha de sentencia: 20/06/2016

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION Número del procedimiento: 621/2015

Fallo/Acuerdo: Sentencia Estimatoria

Fecha de Votación y Fallo: 15/06/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Carlos Trillo Alonso

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.4

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Angeles Moreno

Ballesteros Transcrito por: EAL Nota:

Resumen

Retasación artículo 34.1.b) Texto Refundido 2008. Sentido negativo del silencio. Ámbito del indicado precepto.

RECURSO CASACION núm.: 621/2015

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Carlos Trillo Alonso

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Angeles Moreno

Ballesteros

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Sexta

Sentencia núm. 1469/2016

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Luis María Díez Picazo Giménez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Juan Carlos Trillo Alonso

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D^a. Inés Huerta Garicano

En Madrid, a 20 de junio de 2016.

Esta Sala ha visto los presentes recursos de casación, que con el número 621/2015, ante la misma penden de resolución, interpuestos por la procuradora doña Lucía Agulla Lanza, en nombre y representación de <<Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea>> (AENA) y de <<AENA, S.A.>>, que ha sido defendido por el letrado don Diego Santos Vacas, y por la procuradora doña Belén Jiménez Torrecilla, en nombre y representación de don Mario , don Víctor y doña Adelina , doña Frida , doña Sonia , don Damaso , doña Fátima , don Ignacio y doña Rocío , doña Felisa y doña Ruth , don Alejandro , don Edmundo , doña Eva y doña Rosario , don Landelino , doña Emma , doña Pura y don Jose Pedro , doña Brígida , doña María , don Braulio , don Justino , don Victorio y doña Dolores , doña Ramona , doña Candida , don Balbino , don Hugo , don Raúl , doña Rebeca y doña Blanca , don Marco Antonio y doña Noemi , doña Belen , doña Roberto , doña Benita , doña Marcelina , doña Africa , doña Inocencia y don Juan Carlos , don Claudio , doña Isidora , doña Genoveva , doña Felicidad , don Matías , doña Ángeles , doña Lourdes , doña Agustina , doña Justa , don Pedro Jesús , don David y don Jaime , doña Camila , doña Montserrat , doña Belinda , don Jose Pablo y don Baldomero , doña Vicenta , doña Evangelina , doña Virginia , don Leovigildo , doña Flor , doña Marí Jose , doña Graciela y don Victoriano , doña Eva María , don Clemente , don Isidro y don Santiago , doña Penélope , don Blas , doña Gabriela y doña María Teresa , don Indalecio , doña Maribel , don Teodosio , doña Claudia , don Armando , doña Susana , doña Gracia , don Imanol , doña Azucena y doña Patricia , don Jose Luis , don Avelino , doña Lourdes , doña Jacinta , don Jesús y don Sixto , don Florencio , doña Ascension , don Sebastián y doña Sara , doña Florinda , don Anton , don Horacio , don Saturnino y don Alexis , doña Daniela y doña Valle , doña Magdalena y don Iván , doña Clara , don Carlos Miguel y doña María Milagros , doña Magdalena , don Constantino , don Leonardo , doña Otilia , don Luis María , doña Gloria y doña Andrea y don Enrique , que han sido defendidos por el letrado don Francisco Javier Jiménez de Cisneros Cid, contra la Sentencia de fecha 8 de enero de 2015, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Cuarta, en el recurso contencioso administrativo número 66/11 , sobre retasación de fincas expropiadas, siendo partes demandadas la Administración General del Estado y las mismas partes recurrentes.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Juan Carlos Trillo Alonso.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor literal: <<ESTIMAMOS PARCIALMENTE el recurso contencioso- administrativo interpuesto por la Procuradora D^a. Belén Jiménez Torrecillas, en representación de los recurrentes citados en el encabezamiento de esta sentencia, contra la resolución del Subsecretario del Ministerio de Fomento de 12 de noviembre de 2010 por la que desestima el recurso de alzada interpuesto por dichos recurrentes contra la desestimación presunta de la solicitud de retasación de las fincas expropiadas a aquellos con motivo del proyecto: "17-AENA/92 Aeropuerto de Madrid-Barajas. Expropiación de terrenos para el desarrollo de nueva zona aeroportuaria. 1^a fase. Pista de vuelo 01L-19R y calles de rodaje. B.- Plataforma de estacionamiento, edificio terminal y accesos", la cual anulamos y, en consecuencia, declaramos el derecho de los actores a la retasación, denegándola en los términos en que esta ha sido solicitada; sin costas>>.

Con fecha 11 de febrero de 2015 se dictó auto cuya parte dispositiva es como sigue: <<Aclaremos la sentencia 2/2015, de 8 de enero, dictada en el presente recurso 66/2011 en el sentido indicado en el primer razonamiento jurídico de este auto, y rectificamos el error incurrido al manifestar que contra dicha sentencia no cabe recurso ordinario alguno ...>>, y cuyo fundamento de derecho segundo, al que se refiere realmente la parte dispositiva, es del siguiente tenor: <<Sobre la aclaración que suscitan las partes (que lamenta haber provocado la Sala por falta de precisión de la sentencia), debemos especificar lo que sigue: primero, la estimación del recurso contencioso administrativo afecta al sentido del silencio ante la solicitud de retasación, que es positivo, y, segundo, la desestimación se refiere a la pretensión de retasación amparada en una norma no aplicable al caso por estar prevista tan solo para las expropiaciones urbanísticas.

No es preciso, por tanto, que el Jurado de Expropiación se pronuncie sobre la retasación, pues la Sala al contar con los elementos necesarios para juzgar sobre si procedía o no, resolvió sobre ella en sentido desestimatorio>>.

SEGUNDO.- Notificada la anterior Sentencia, la representación procesal de AENA y de don Mario y otros, presentaron escritos ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, preparando recurso de casación contra la referida resolución. Por providencia, la Sala tuvo por

preparados en tiempo y forma los recursos de casación, emplazando a las partes para que comparecieran ante el Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y el expediente administrativo ante este Tribunal, las partes recurrentes se personaron ante esta Sala y formularon escritos de interposición del recurso de casación, expresando los motivos en que se amparaban, suplicando que se tuvieran por interpuestos sus respectivos recursos de casación, interesando la procuradora doña Lucía Agulla Lanza, en nombre y representación de AENA, que previos los trámites legales, <<[...] se dicte sentencia por la que, estimando el presente recurso de casación, case la Sentencia recurrida, y resuelva de conformidad al suplico del escrito de contestación a la demanda presentado por esta parte, desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto de contrario>>, y la procuradora doña Belén Jiménez Torrecilla, en nombre y representación de don Mario y otros, que la Sala dicte sentencia <<[...] que case la recurrida y resuelva, con estimación de uno o varios de los motivos señalados en el presente recurso, con las declaraciones y efectos correspondientes en cada uno de ellos, estimar íntegramente el recurso contencioso administrativo interpuesto en su día por esta representación, reconociendo el derecho a la retasación del justiprecio de las fincas de mis mandantes y se acuerde la obligación por parte de la Administración expropiante de tramitar el correspondiente expediente de justiprecio en retasación para cada una de las fincas de mis mandantes, con la oportuna remisión de los expedientes al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Madrid para que se proceda a la determinación del justiprecio de retasación>>.

CUARTO.- Teniendo por interpuestos y admitidos los recursos de casación por esta Sala, se emplazó a las partes recurridas para que en el plazo de treinta días formalizaran sus escritos de oposición, lo que verificó en tiempo y forma la representación procesal de AENA, impugnando los motivos del recurso de casación formulado por don Mario y otros, en virtud de las razones que estimó procedentes, suplicando que la Sala dicte sentencia <<[...] confirmando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 8 de enero de 2015 en los aspectos que son objeto del Recurso de Casación interpuesto por D. Mario y otros, y todo ello sin perjuicio de lo que se tenga que resolver por la Sala a la que nos dirigimos al dictar Sentencia en el recurso de casación interpuesto por esta parte contra la sentencia que es objeto de estos autos. Todo ello con expresa condena en costas a la parte recurrente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 LJCA >>, así mismo, el Abogado del Estado, en el nombre y representación que ostenta, impugnando los motivos del recurso de casación formalizado por don Mario, argumentando para ello las razones que pueden verse en las actuaciones y suplicando que la Sala <<[...] dicte sentencia declarando inadmisibles o, en su defecto, desestimando este recurso con los demás pronunciamientos legales>>; y también por la representación procesal de don Mario y otros, impugnando el recurso de casación formulado por AENA, suplicando que la Sala <<[...] dicte sentencia por la que desestime íntegramente el recurso interpuesto por AENA, y estime íntegramente el recurso contencioso administrativo interpuesto en su día por esta representación, reconociendo el derecho a la retasación del justiprecio de las fincas de mis mandantes y se acuerde la obligación por parte de la Administración expropiante de tramitar el correspondiente expediente de justiprecio en retasación para cada una de las fincas de mis mandantes, con la oportuna remisión de los expedientes al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Madrid para que se proceda a la determinación del justiprecio en retasación, con expresa imposición de las costas ocasionada>>.

QUINTO.- Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día quince de junio de dos mil dieciséis, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de impugnación en el presente recurso de casación, la sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el 8 de enero de 2015, en el recurso contencioso administrativo número 66/2011, interpuesto por los también aquí recurrentes, don Mario y otros, contra resolución del Subsecretario del Ministerio de Fomento, de 12 de noviembre de 2010, desestimatoria del recurso de alzada deducido contra la denegación presunta por silencio de la solicitud de retasación formulada ante la Dirección General de Aviación Civil de terrenos expropiados para <<el desarrollo de la nueva zona aeroportuaria. 1ª fase. Pista de vuelo 01L-19 R y calles de rodaje. Plataforma de estacionamiento, edificio terminal y accesos>>, del aeropuerto de Madrid-Barajas.

La sentencia estima en parte el recurso, puntualizándose en su auto aclaratorio de 11 de febrero de 2015, que <<[...] la estimación del recurso contencioso-administrativo afecta al sentido del silencio ante la solicitud de retasación, que es positivo>>, que <<[...] la desestimación se refiere a la pretensión de la retasación amparada en una norma no aplicable al caso por estar prevista tan solo para las expropiaciones

urbanísticas>>, y que <<No es preciso, por tanto, que el Jurado de Expropiación se pronuncie sobre la retasación, pues la Sala, al contar con los elementos necesarios para juzgar sobre si procedía o no, resolvió sobre ella en sentido desestimatorio>>.

En definitiva, en discrepancia con la resolución recurrida, que consideró que la falta de resolución expresa respecto a la solicitud de retasación formulada al amparo del artículo 34.2.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, produce los efectos del silencio administrativo negativo, la Sala *a quo* entiende que tiene efectos positivos.

Lo justifica el Tribunal en el fundamento de derecho segundo de la sentencia recurrida cuando dice lo siguiente:

<<Sobre el sentido del silencio ante las solicitudes de retasación expropiatoria se ha pronunciado esta Sala reiteradamente siguiendo la jurisprudencia.

Esta indica que la solicitud de retasación da lugar a un nuevo procedimiento (sentencias del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2011, rec. 1789/2008 , 23 de julio de 2012, rec. 3834/2009 , y 24 de marzo de 2014, rec. 3560/2011) cuya regulación la contienen los arts. 58 LEF y 74.2 REF . El procedimiento se inicia mediante la solicitud de retasación del interesado a la Administración expropiante, a la que debe acompañar la hoja de aprecio, y la Administración debe seguir entonces los trámites de los arts. 30 y 31 LEF , formulando por su parte la hoja de aprecio y, ante la disconformidad del solicitante, remitir el expediente al Jurado para que resuelva. Al igual que en el procedimiento ordinario de fijación del justiprecio, existen dos fases, la primera de formulación de las hojas de aprecio y la segunda de determinación del justiprecio por el Jurado. El transcurso de la primera a la segunda fase requiere un acto de impulso oficial consistente en que la Administración pase el expediente al Jurado (art. 31 LEF).

Si la Administración expropiante omite todo acto relativo a la solicitud, dejando transcurrir el término para resolver que, a falta de disposición especial, prevé con carácter general el art. 42.3 LRJ-PAC , el silencio administrativo produce efecto positivo según las sentencias del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2008 (rec. 4454/2005), 22 de noviembre de 2011 (rec. 1789/2008), 21 de diciembre de 2011 (rec. 4943/2008), 23 de enero de 2012 (rec. 5001/2008) y 24 de marzo de 2014 (rec. 3560/2011).

No considera esta Sala que el fundamento de la retasación en los preceptos de la Ley del Suelo sea motivo suficiente para alterar el sentido del silencio.

La institución de la retasación es única y, ya se fundamente en la regla general de la Ley de Expropiación, ya en la especial de la Ley del Suelo, tiende a la misma finalidad de garantizar la equivalencia del valor del bien y el sacrificio sufrido por el propietario expropiado. Así lo manifiesta la exposición de motivos de la Ley del Suelo, indicando que la retasación tiene lugar "cuando una modificación de la ordenación aumente el valor de los terrenos expropiados para ejecutar una actuación urbanizadora, de forma que se salvaguarde la integridad de la garantía indemnizatoria sin empeñar la eficacia de la gestión pública urbanizadora".

Por otro lado, aunque en ambos casos son dispares los supuestos materiales para que surja el derecho del expropiado a la retasación, sin embargo son idénticas las normas procedimentales, que es lo que importa a los efectos que estamos examinando. Se solicite en base a la Ley de Expropiación o a la Ley del Suelo, el procedimiento es al que remite el art. 58 LEF y 74.2 de su Reglamento, es decir, el de los arts. 30 y siguientes de la LEF , un procedimiento autónomo del expropiatorio primitivo, iniciado a solicitud del interesado y en el que sin duda son aplicables de forma subsidiaria las normas procedimentales comunes>>.

Pero en el fundamento de derecho tercero, tras indicar a su inicio que como consecuencia de lo anterior, lo procedente es <<[...] la remisión de lo actuado al Jurado para que resuelva sobre el justiprecio de la retasación, que es lo que, en definitiva, pedían los expropiados en el escrito que la Administración consideró inadecuadamente como recurso de alzada>>, sostiene lo siguiente:

<<No obstante, una vez seguido este proceso jurisdiccional, la Sala debe pronunciarse sobre la pretensión de fondo deducida por los expropiados sin dilatar innecesariamente las actuaciones con la intervención del Jurado. Aunque en un principio la jurisprudencia se opuso a la posibilidad de que los Tribunales decidiesen en ausencia de una previa resolución del Jurado de Expropiación, a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional 136/1995, de 25 de septiembre , el Tribunal Supremo ha venido a reconocer que «la ausencia de actuación administrativa formal previa no impide a los Tribunales pronunciarse sobre el fondo de la pretensión planteada cuando es posible disponer de los medios de juicio adecuados para juzgar sobre la procedencia o improcedencia de la misma» (sentencia de 23 de mayo de 2000, rec. 1061/1996 , y en el mismo sentido la de 25 de marzo de 1999, rec. 7731/1994).

En este caso concreto, el planteamiento de la demanda permite resolver con las debidas garantías sobre el fondo>>.

Y, en consecuencia, en el fundamento de derecho cuarto razona sobre la improcedencia de la retasación en los siguientes términos:

<<Pues bien, no consideramos que la cuestión suscitada presente especial complejidad.

El art. 34.2.b) TRLS tiene su ámbito de aplicación "En los casos en que el suelo haya sido expropiado para ejecutar una actuación de urbanización", según dice textualmente el precepto. Y son actuaciones de urbanización las del art. 14 de la misma Ley, entre las que, con evidencia, no se pueden incluir las destinadas a la construcción de nuevas pistas u otros servicios aeroportuarios. Nótese que el fundamento de tan peculiar retasación no es otro que asegurar el valor del bien ante posibles maniobras de modificación urbanística, evitando la adquisición de terrenos por un precio inferior al valor que dispongan en función de su destino final. Dicho de otro modo, el precepto garantiza a los expropiados el valor del bien ante futuras reformas que lo incrementen mediante el cambio de uso del suelo o el aumento de la edificabilidad. Sin duda, el ámbito material en que pueden tener lugar estas eventualidades es el urbanístico. Cuando la expropiación cumple otra función social y es otro el destino del suelo expropiado, carece de sentido la previsión legal.

La expropiación que está en el origen de este pleito tenía por finalidad el establecimiento o instalación de los servicios del aeropuerto de Barajas, como prevé el art. 46 de la Ley 48/1960, de 21 julio 1960, sobre Navegación Aérea , instalaciones consistentes en la construcción de nuevas pistas de aterrizaje y la nueva terminal T-4. Esta actividad fue promovida por la Administración General del Estado, que es la competente en la materia de aeropuertos de interés general (art. 149.1.20ª CE), cualidad de la que, conforme a la disposición transitoria única del Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, goza el hoy denominado "Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas".

No estimamos preciso diferenciar entre la competencia de los poderes públicos destinada a la creación o mantenimiento de una infraestructura de transporte como la indicada y lo que constituye la acción netamente urbanística a que se refiere el art. 47 CE . Es más, la norma en que se asienta la aprobación del Plan Director del aeropuerto, el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, destaca claramente su "naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística», aunque prevea que, en los planes generales o instrumentos equivalentes de ordenación urbana, sean incluidos los suelos como "sistema general aeroportuario" ("red de infraestructura aeroportuaria» en la legislación de la Comunidad de Madrid). Esta proyección en el ámbito urbanístico del destino aeroportuario del suelo obedece al elemental fin de coordinación de las Administraciones y no altera la configuración de la expropiación ni de la potestad pública a que responde>>.

SEGUNDO.- Disconforme la entidad pública empresarial <<Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea>> (AENA), así como los demandantes en la instancia, solicitantes de la retasación, interponen los recursos de casación que ahora examinamos.

AENA con apoyo en un único motivo por el que, al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional , aduce la infracción del artículo 44 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , así como de la doctrina de este Tribunal sobre el régimen de aplicación del silencio en los procedimientos de retasación y actualización del justiprecio, en disconformidad con que en la sentencia se atribuya a la contraparte el derecho a la retasación por silencio positivo.

Los solicitantes de la retasación, con apoyo en cinco motivos. Los tres primeros, por la vía del artículo 88.1.c), y los dos restantes, por la del apartado d) de dicho precepto; los cuales seguidamente enunciamos, no sin antes indicar que el recurso no incurre en ninguna de las causas de inadmisibilidad invocadas por la defensa de AENA, relativas a falta de cuantía y a la incompatibilidad de los motivos segundo y cuarto.

Signifiquemos que el expreso reconocimiento de que alguno de los recurrentes alcanza la cuantía necesaria para recurrir impide cuestionar la viabilidad del recurso respecto de aquellos que no la alcanzan, y que ni siquiera AENA trata de identificarlos, así como que la diferente fundamentación de los motivos segundo y cuarto revela la absoluta regularidad procesal en la fundamentación de ambos.

Con el primero, con cita como infringidos de los artículos 24 de la Constitución , 11.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial , 33.1 , 65.1 y 67.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción y 209.4 y 218.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , así como de la Jurisprudencia, se aduce que la sentencia incurre en incongruencia *extra petitum* en cuanto lo único solicitado en su escrito de demanda fue la anulación de la resolución administrativa recurrida y el reconocimiento del derecho a la retasación y, solo como consecuencia de tal

reconocimiento, la remisión del expediente al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa para que por dicho órgano se determinase el justiprecio.

Añade que ninguna de las partes instaron del Tribunal de instancia que procediese a fijar el justiprecio y que al pronunciarse en el sentido que lo hace se le ha originado indefensión.

Con el segundo, con cita como infringidos de los mismos preceptos que se consideran vulnerados en el motivo primero, se sostiene que la sentencia incurre en incongruencia interna, en cuanto inmediatamente después de reconocer el derecho de los actores a la retasación, deniega ese derecho con fundamento en que no se está en presencia del supuesto previsto en el artículo 34.2.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 .

Con el tercero, con cita como infringidos de los artículos 24.1 y 120.3 de la Constitución , 248.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial , 33.1 y 67.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción , y 209.3 y 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , se invoca que la sentencia adolece de falta de motivación, al no expresar las razones jurídicas en las que el Tribunal se basa para negar que la ampliación del aeropuerto pueda ser configurada como una actuación de nueva urbanización de las reguladas en los artículos 14 y 34.2.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 .

Con el cuarto, con cita como infringidos de los artículos 35 , 41 , 42 y 43 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , así como de la Jurisprudencia, arguye que la sentencia, al no reconocer que el silencio positivo lleva aparejada la tramitación del expediente de justiprecio en retasación por el Jurado, vacía de contenido el efecto del silencio positivo admitido.

Con el quinto y último se mantiene la infracción de los artículos 14 y 34.2.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 , en discrepancia con que las obras de ampliación del aeropuerto no se consideren en la sentencia como una actuación de urbanización.

TERCERO.- Sostiene la defensa de AENA en el único motivo por ella aducido y en desacuerdo con el sentido positivo que en la sentencia se concede al silencio producido, que la retasación solicitada no se ejercita al amparo del artículo 58 de la Ley de Expropiación y sí acogiéndose al artículo 34.2.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 .

Entiende que el supuesto contemplado en el citado artículo 34.2.b) es equiparable, a los efectos de determinar el sentido del silencio administrativo, al del artículo 54.2.a) de la Ley de Expropiación Forzosa , en el que la Jurisprudencia mantiene el efecto desestimatorio del silencio cuando la Administración deja transcurrir el plazo sin dictar resolución expresa respecto a la solicitud de actualización del justiprecio.

La problemática que plantea el motivo se circunscribe a si, tal como invoca la defensa de AENA, la retasación instada al amparo del artículo 34.2.b) debe equipararse, a los solos efectos indicados, al artículo 54.2.a) de la Ley de Expropiación Forzosa , o si, como en definitiva se resuelve en la sentencia recurrida, a esos efectos, el silencio es positivo, al igual que lo es en el supuesto de ejercicio de la acción prevista en el artículo 58 de la Ley de Expropiación .

No hay discusión que para el supuesto de solicitud de actualización del justiprecio prevista en el artículo 54.2.a) la Jurisprudencia entiende, a diferencia de lo que sucede cuando la retasación se insta al amparo del artículo 58, que la solicitud no tiene encaje en la categoría de procedimientos iniciados a solicitud del interesado y por ello carece de efectos positivos la falta de resolución expresa de la Administración.

Pues bien, delimitado el tema de debate conforme a lo precedentemente expuesto, parece obligado puntualizar que la clave para su solución exige determinar si la solicitud de la retasación con apoyo en el artículo 34.2.b) supone el inicio de un procedimiento nuevo y autónomo o se inserta en uno ya iniciado de oficio por la Administración.

Ello es así porque la Jurisprudencia que con respecto a la solicitud de actualización de justiprecio, acogiéndose al artículo 54.2.a), concluye que el silencio administrativo es negativo, descansa en que precisamente con esa solicitud no se inicia un procedimiento nuevo sino que se inserta en el ya iniciado de oficio por la Administración (sentencia del Pleno de la Sala de 28 de febrero de 2007 -recurso de casación 302/2004 - y las de 30 de abril de 2013 -recurso de casación 5635/2010 -, 19 de marzo de 2013 -recurso de casación 5149/2010 - y 21 de noviembre de 2012 - recurso de casación 6683/2009 -).

El término actualización utilizado en el artículo 54.2.a) (<<solicitar la actualización del justiprecio>>, dice el precepto), encierra la idea de poner al día el justiprecio con anterioridad establecido, en definitiva, de

ajustarlo a la nueva realidad contemplada, a saber, la afectación del bien expropiado a otro fin distinto a aquél que justificó la expropiación.

Pero el concepto retasación define otra operación. Con la retasación no se trata, y así lo viene expresado esta Sala de forma reiterada en interpretación y aplicación del artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa , de actualizar el justiprecio originario, sino de fijar un nuevo justiprecio mediante una nueva valoración del bien expropiado con arreglo a las cualidades (clasificación urbanística, aprovechamiento, etc.) que tenga en el momento en que la retasación es solicitada (sentencias de 15 de febrero de 2012 -recurso de casación 6458/2008 - y 9 de febrero de 2015 -recurso de casación 2722/2012 -).

Para ello, para la retasación, dada la naturaleza expuesta de la institución, se requiere la incoación de un expediente distinto al originario de expropiación que, por iniciarse a instancia de parte, de conformidad con el artículo 42.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , determina que el silencio administrativo sea positivo.

Aunque el artículo 34.2.b) utiliza el término retasación (<<Procede la retasación ...>>, dice el precepto), no se está refiriendo al concepto jurisprudencial precedentemente expuesto en aplicación del artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa . Supeditado el supuesto del citado artículo 34.2.b) a una alteración de usos o edificabilidad del suelo derivada de una modificación del instrumento de ordenación territorial y urbanística que no se efectúe en el marco de un nuevo ejercicio pleno de la potestad de ordenación cuando suponga un incremento de su valor conforme a los criterios aplicados en su expropiación, es claro que para llevar a efecto lo que en él se previene no se requiere la incoación de un nuevo expediente sino que se inserta, conforme sucede en el supuesto del artículo 34.2.a), en el ya iniciado con motivo de la expropiación. A diferencia del supuesto del artículo 58, en el que salvo la cualidad física del bien expropiación todas las demás varían a efectos valorativos, en el del artículo 34.2.b) los criterios valorativos a considerar son los mismos, y así expresamente lo dice el precepto, que los aplicados para la expropiación.

Por lo expuesto, el recurso de AENA debe estimarse.

CUARTO.- La estimación del único motivo casacional de AENA, con la consiguiente conclusión de que el silencio producido carece de efecto positivo, deja en puridad sin contenido los motivos primero, segundo y cuarto de los demandantes en la instancia.

Aunque pudiéramos entender que la solución alcanzada por la Sala de instancia de reconocer el derecho ejercitado por aquéllos en virtud del silencio positivo lo que exigía era la remisión del expediente al Jurado para que dicho órgano determinase el justiprecio y que, al no hacerlo así, el Tribunal no solo incurre en incongruencia interna (motivo segundo), dejando vacío de contenido el silencio positivo (motivo cuarto), sino que además lo hace sin ajustarse a los términos del debate (motivo primero), se comprenderá que una vez hemos acogido el motivo casacional de AENA, con el reconocimiento de que el silencio tiene efecto negativo, el pronunciamiento sobre las cuestiones planteadas en esos motivos primero, segundo y cuarto carecen de toda relevancia a excepción hecha de que justifican, y así lo expresaremos, la improcedencia de una condena en costas.

Consideración distinta nos merecen los motivos tercero y quinto, por los que se sostiene falta de motivación de la sentencia a la hora de negar que la ampliación del aeropuerto pueda ser configurada como una situación de nueva urbanización (motivo tercero) y error de fondo en tal apreciación (motivo quinto).

Instado en el escrito de demanda el reconocimiento del derecho previsto en el artículo 34.2.b), del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 , ya no solo con apoyo en el efecto positivo del silencio producido sino también con fundamento en que las obras del aeropuerto son obras de urbanización comprendidas en dicho precepto a tenor del artículo 14 del indicado Texto, necesariamente debemos pronunciarnos sobre esos motivos casacionales. Una cosa es que no se hubiera ganado por silencio y otra muy distinta que la pretensión ejercitada no deba ser acogida por reunir los requisitos exigidos en el citado artículo 34.2.b).

La cuestión planteada en el motivo tercero, la relativa a que la sentencia recurrida adolece de falta de motivación, debe rechazarse.

Se aborda en la sentencia recurrida en el fundamento de derecho cuarto en los siguientes términos:

<<Pues bien, no consideramos que la cuestión suscitada presente especial complejidad.

El art. 34.2.b) TRLS tiene su ámbito de aplicación "En los casos en que el suelo haya sido expropiado para ejecutar una actuación de urbanización", según dice textualmente el precepto. Y son actuaciones de urbanización las del art. 14 de la misma Ley, entre las que, con evidencia, no se pueden incluir las destinadas

a la construcción de nuevas pistas u otros servicios aeroportuarios. Nótese que el fundamento de tan peculiar retasación no es otro que asegurar el valor del bien ante posibles maniobras de modificación urbanística, evitando la adquisición de terrenos por un precio inferior al valor que dispongan en función de su destino final. Dicho de otro modo, el precepto garantiza a los expropiados el valor del bien ante futuras reformas que lo incrementen mediante el cambio de uso del suelo o el aumento de la edificabilidad. Sin duda, el ámbito material en que pueden tener lugar estas eventualidades es el urbanístico. Cuando la expropiación cumple otra función social y es otro el destino del suelo expropiado, carece de sentido la previsión legal.

La expropiación que está en el origen de este pleito tenía por finalidad el establecimiento o instalación de los servicios del aeropuerto de Barajas, como prevé el art. 46 de la Ley 48/1960, de 21 julio 1960, sobre Navegación Aérea, instalaciones consistentes en la construcción de nuevas pistas de aterrizaje y la nueva terminal T-4. Esta actividad fue promovida por la Administración General del Estado, que es la competente en la materia de aeropuertos de interés general (art. 149.1.20ª CE), cualidad de la que, conforme a la disposición transitoria única del Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, goza el hoy denominado "Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas".

No estimamos preciso diferenciar entre la competencia de los poderes públicos destinada a la creación o mantenimiento de una infraestructura de transporte como la indicada y lo que constituye la acción netamente urbanística a que se refiere el art. 47

CE. Es más, la norma en que se asienta la aprobación del Plan Director del aeropuerto, el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, destaca claramente su "naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística", aunque prevea que, en los planes generales o instrumentos equivalentes de ordenación urbana, sean incluidos los suelos como "sistema general aeroportuario" ("red de infraestructura aeroportuaria" en la legislación de la Comunidad de Madrid). Esta proyección en el ámbito urbanístico del destino aeroportuario del suelo obedece al elemental fin de coordinación de las Administraciones y no altera la configuración de la expropiación ni de la potestad pública a que responde>>.

La transcripción expuesta revela la falta de razón de los recurrentes en su denuncia de falta de motivación. Se podrá o no estar conforme con la justificación expresada en la sentencia, y de hecho los recurrentes la cuestionan en el motivo quinto, pero lo que no cabe aducir con éxito es que la sentencia incurre en la irregularidad procesal invocada.

Recordemos, siguiendo reiterada Jurisprudencia, que la exigencia de la motivación tiene por finalidad conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que justifican la decisión, permitiendo comprobar que es fruto de la aplicación razonada del ordenamiento jurídico y no de la arbitrariedad, y que precisamente por ser la expuesta la finalidad, no autoriza a exigir un razonamiento exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se decide, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengan apoyadas en razones que permitan conocer los criterios fundamentadores de la decisión (sentencias del Tribunal Constitucional 116/1998 , 35/2002 , 119/2003 y 311/2005 , entre otras).

Y si conforme a lo dicho el motivo tercero debe desestimarse, no otra solución debe merecer el motivo quinto.

No cuestionada que la aplicación del artículo 34.2.b) viene delimitada, según resulta del primer inciso del indicado apartado 2, a los casos en que el suelo haya sido expropiado para ejecutar una actuación de urbanización, y debiendo entenderse por tal las previstas en el artículo 14.a) 1 y 2, esto es, <<Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística>> o <<Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismo términos establecidos en el párrafo anterior>>, mal puede sostenerse que en el supuesto enjuiciado nos hallemos ante una actuación de urbanización cuando la finalidad perseguida por la expropiación tiene lugar para el desarrollo de una nueva zona aeroportuaria.

Con acierto advierte el Tribunal de instancia, para cuestionar la aplicación al caso de la previsión del artículo 34.2.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 , que el ámbito material en que pueden tener lugar las eventualidades previstas en el precepto es el urbanístico, haciendo mención a que el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Director del aeropuerto, destaca claramente su naturaleza aeroportuaria y no urbanística, con independencia de que el planeamiento incluya los suelos como sistema general aeroportuario.

Recordemos, en armonía con lo expuesto en la sentencia de instancia, que el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que corresponde al Ministerio de Fomento delimitar, para los aeropuertos de interés general, como sin discusión es el de Madrid-Barajas, una zona de servicio que incluirá las superficies necesarias para la ejecución de las actividades aeroportuarias, las destinadas a las tareas complementarias de ésta y los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo y crecimiento del conjunto, así como aprobar el correspondiente Plan Director en el que se incluirán, además de las actividades contempladas en el artículo 30 de la Ley de Navegación Aérea, de 21 de julio de 1960, los usos industriales y comerciales cuya localización en ella resulte necesaria o conveniente por su relación con el tráfico aéreo o por los servicios que presten a los usuarios del mismo, estableciendo así, como se indica en el preámbulo del Real Decreto 591/1998, de 4 de diciembre, de ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, y se infiere de su articulado, esencialmente de los artículos 2 y 3, la necesidad de que el aeropuerto y su zona de servicio sean ordenados mediante un nuevo instrumento de planificación, de naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística, denominado Plan Director, que permita dar respuesta a los problemas derivados de la complejidad de las modernas infraestructuras aeroportuarias y del creciente desarrollo del tráfico y transporte aéreos, y al que se asigna la función de delimitación de la zona de servicio de los aeropuertos de interés general, con la inclusión de los espacios de reserva que garanticen el desarrollo y expansión del aeropuerto, y la determinación de las actividades aeroportuarias o complementarias a desarrollar en las distintas zonas comprendidas dentro del recinto del aeropuerto y su zona de servicio.

Y recordemos también que a los solos efectos de asegurar la necesaria coordinación entre las Administraciones públicas con competencias concurrentes sobre el espacio aeroportuario, el artículo 8 del indicado Real Decreto prevé que los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbana calificarán a los aeropuertos y a sus respectivas zonas de servicio como sistema general aeroportuario y no podrán incluir determinaciones que supongan interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación aeroportuaria, y que el sistema general aeroportuario se desarrollará a través de un plan especial o instrumento equivalente, que deberá incluir entre sus determinaciones las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente gestión y explotación del aeropuerto, su desarrollo y su conexión con los sistemas generales de transporte terrestre.

QUINTO.- Las razones apuntadas en el fundamento de derecho cuarto eximen, pese a la desestimación del recurso de los expropiados, de hacer un especial pronunciamiento de condena en costas.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

PRIMERO.- Ha lugar al recurso de casación interpuesto por

<<Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea>> (AENA) y de <<AENA, S.A.>> contra la Sentencia de fecha 8 de enero de 2015, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Cuarta, en el recurso contencioso administrativo número 66/11 .

SEGUNDO.- No ha lugar al recurso de casación interpuesto por don Mario y otros contra la indicada sentencia.

TERCERO.- Casamos y dejamos sin efecto dicha sentencia y desestimamos el recurso contencioso administrativo deducido contra resolución del Subsecretario del Ministerio de Fomento de 12 de noviembre de 2012.

CUARTO.- Sin hacer especial condena en costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Luis María Díez Picazo Giménez Octavio Juan Herrero Pina

Juan Carlos Trillo Alonso Wenceslao Francisco Olea Godoy

Inés Huerta Garicano



PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Juan Carlos Trillo Alonso** , estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ