

# Tribunal Superior de Justicia de Andalucía(\*)

## II. ADMINISTRACIÓN LOCAL. DERECHOS FUNDAMENTALES. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Negar el derecho al debate vulnera el derecho a la participación de los concejales aunque la materia haya sido tratada en otro pleno y fuera conocida.

Considera la juzgadora de instancia, tras ponderación de la prueba practicada, que ha existido vulneración del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos de los apelados, concejales del Ayuntamiento de [...], por cuanto en el pleno extraordinario y urgente celebrado del día 29 de diciembre de 2008 no se respetaron en lo esencial las normas sobre funcionamiento de los Plenos al omitirse la posibilidad de articular un debate sobre los puntos que constituían el orden del día.

El Ayuntamiento apelante considera que no ha existido vulneración del art. 23 CE por cuanto, en el contexto en que tuvo lugar el Pleno municipal y tratándose únicamente de abordar la aprobación o no de dos enmiendas a las Ordenanzas Fiscales aprobadas provisionalmente en un Pleno anterior, la cuestión que se sometía a la consideración de los concejales era por todos conocida, tratada en plenos anteriores y donde nadie cambiaría el sentido de su voto.

En realidad, la argumentación de la Corporación Local es una simple petición de principio. Da por hecho que la inmodificabilidad del resultado de una votación y que el conocimiento previo de los asuntos a tratar hace innecesario el debate, razón por la cual, y como se recoge en la sentencia, la sesión, de una duración no superior a seis minutos, se limitó a la lectura de las propuestas de modificación de las Ordenanzas Fiscales y su votación, negando incluso la solicitud de apertura de un periodo de debate por uno de los concejales. Con ello se vulnera expresa y diafanamente el derecho de todo representante de los ciudadanos a manifestar y dar a conocer su opinión sobre los asuntos de interés municipal en cuanto parte integrante del derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE, sin que el mismo pueda verse negado o limitado por la simple presunción de que el tema a tratar era ya conocido o que el resultado de la votación de los representantes elegidos democráticamente era previsible en un sentido determinado. La

---

(\*) Subsección preparada por JOSÉ LUIS RIVERO YSERN.

exposición pública de las razones que justifican una determinada propuesta a fin de obtener su aprobación en un órgano colegiado como es el Pleno municipal es esencial en la función representativa que desempeñan los concejales y la privación de tal posibilidad merma esencialmente el derecho de participación política consagrado constitucionalmente, tal y como se recoge en la sentencia apelada.

*(St. de 11 de mayo de 2010. Sala de Sevilla Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)*

## **XII. EXPROPIACION FORZOSA. VALORACIONES. SUELO URBANO CONSOLIDADO O NO. CRITERIOS. DETERMINACIÓN DEL APROVECHAMIENTO MEDIO Y CRITERIOS DE VALORACIÓN RESPECTO A LAS DOTACIONES**

Se impugna en el presente proceso el acuerdo de la Comisión Provincial de Valoraciones de [...], adoptado en sesión celebrada el día 19 de junio de 2007 y en el que se fija en la cantidad de 1.670.925,77 € el justiprecio, incluido premio de afección, correspondiente a la expropiación por la Gerencia Municipal de Urbanismo de [...] de una superficie total de 2.052,70 m<sup>2</sup> correspondiente a las parcelas nº 10, 13, 11 y 14 afectada por el Sistema General Viario/Espacios Libres Río Guadalquivir (SGV/EL RG) en la superficie correspondiente a la parcela [...] (la correspondiente a la mayor superficie afectada) y por el Sistema General Verde y Viales y Plan Especial del Río Guadalquivir (PAM PE RIO) en el resto de parcelas, según definición contenida en el Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Córdoba aprobado definitivamente el 18 de marzo de 2003.

Para una ordenada resolución de las cuestiones planteadas tanto por los expropiados como por la Administración expropiante resulta conveniente exponer brevemente el método de valoración seguido por la Comisión Provincial de Valoraciones de [...] (en adelante CPV).

Siguiendo el informe técnico de valoración, emitido por Arquitecta en su condición de Asesora Técnica de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes y vocal técnico de la CPV, la citada Comisión considera que a la fecha de valoración del suelo, 27 de septiembre de 2005, fecha de exposición al público del proyecto de expropiación al haberse seguido el procedimiento de tasación conjunta, la superficie expropiada se corresponde con la clasificación propia de suelo urbano no consolidado con la consiguiente aplicación de la regla de valoración contenida en el art. 28.1 de la

Ley 6/1998, de 13 de abril, esto es, aplicando al aprovechamiento resultante del correspondiente ámbito de gestión en que esté incluido, el valor básico de repercusión más específico recogido en las ponencia de valores catastrales.

Dada la pérdida de vigencia de las ponencias catastrales al haber superado los diez años desde su aprobación, la CPV aplica el método residual por imperativo del art. 28.4 de la Ley 6/98 y en particular, entre los dos posibles, elige el método residual dinámico. Al tratarse de suelo calificado como zona verde o vial, carente de aprovechamiento lucrativo, y en base al art. 29 de la Ley 6/98, el aprovechamiento a considerar a efectos valorativos es el resultante de la media ponderada de los aprovechamientos referidos al uso predominante del polígono fiscal en que a efectos catastrales estuviera incluido. En la determinación del aprovechamiento aplica la previsión contenida en el art. 60.b de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y considera que el mismo se corresponde con el resultante de dividir el aprovechamiento lucrativo entre la superficie total del polígono excluida la ocupada por dotaciones ya existentes y afectadas a su destino, resultando un aprovechamiento medio del polígono fiscal de 1,275413 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s que multiplicado por la superficie expropiada (2.052,70 m<sup>2</sup>) y con deducción del 10% del aprovechamiento, arroja un aprovechamiento resultante de 2.356,24 de los cuales 1.837,86 corresponde a viviendas y 518,37 a locales comerciales. Tras el cálculo de ingresos, gastos necesario y pagos, el valor de repercusión sería de 675,38 que multiplicado por el aprovechamiento a valorar determina un justiprecio de 1.591.357,87 € y que incrementado en un 5% por el premio de afección, coincide con el antes indicado de 1.670.925,77 €.

Los expropiados entienden que el justiprecio ha de elevarse a la cantidad total de 7.762.408,50 € y comienza su oposición con el acuerdo impugnado en lo relativo a la clasificación del suelo. Consideran los recurrentes que nos encontramos ante un suelo urbano consolidado que a la fecha de valoración ya tenía la condición de solar, contando con todos los servicios urbanísticos y que al tratarse de una urbanización relativamente nueva no necesitaba renovación, mejora o rehabilitación o, si fueran precisas actuaciones de urbanización complementarias, como acometidas o acerados, podrían llevarse a cabo como incluidas en un proyecto de obras ordinarias (art. 67.3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico) que no necesitarían proyecto de urbanización. Además consideran los actores que las obras de ejecución del viario y tratamiento de espacios libres en cuanto que son las previstas en el PGOU que motiva la expropiación no deben ser tomadas en consideración al determinar la clasificación del suelo y que, de cualquier forma, sólo precisaría el suelo de ejecución de obras complementarias de urbanización, de

posible ejecución simultánea a la edificación (art. 41 RGU) por lo que igualmente nos encontraríamos ante un suelo urbano consolidado según dispone el art. 14.1 de la Ley 6/98 y art. 45 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA). Igualmente se hace referencia a que el entorno se encuentra edificado e integrado en la trama urbana, con plena dotación de servicios urbanísticos, sin que el suelo expropiado se encuentre incluido en unidad de actuación alguna que precise de la ejecución de proceso alguno de equidistribución de beneficios y cargas, sino ante una actuación aislada dirigida a la obtención de suelo para dotaciones sin que por eso pierda su condición de suelo urbano consolidado ni, desde luego, pueda considerarse que a la propiedad solo le corresponde el 90% del aprovechamiento urbanístico.

Respecto a la cuestión planteada en el fundamento anterior hay que partir de la circunstancia de que la Ley 6/1998 únicamente define lo que es suelo urbano en su art. 8 que tiene la naturaleza de legislación básico. Es el ordenamiento urbanístico autonómico, en particular la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía la que regula las categorías, dentro del suelo urbano, de consolidado y no consolidado y, en particular, respecto de esta segunda categoría, el art. 45.2. Uno de los supuestos que prevé dicho precepto como de suelo urbano no consolidado es aquel que, aún tratándose de suelo urbano, carece de urbanización consolidada, bien por no comprender la urbanización existente todos los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos precisos, o unos y otras no tengan la proporción o las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir (supuesto regulado en el número 1 de la letra a del art. 45.2 LOUA), o, como segundo supuestos (número 2), por precisar la urbanización existente de renovación, mejora o rehabilitación que deba ser realizada mediante actuaciones integradas de reforma interior, incluidas las dirigidas al establecimiento de dotaciones.

El suelo que nos ocupa, en el planeamiento anterior (PGOU de [...], de 1986), se encontraba incluido en la Unidad de Actuación F1, pendiente de desarrollo a través de estudio de detalle y proyecto de urbanización, con previsión de ejecución por el sistema de compensación. Con posterioridad, el Plan Especial de Protección, Infraestructuras y Sistemas Generales del Río Guadalquivir (PAM PE RIO) modificó la ordenación prevista delimitando la AA RG-1, calificada como Sistema General Viario y de Espacios Libres a obtener por expropiación como sistema de actuación. El PGOU que justifica la expropiación excluye del PAM PE RIO esta AA RG-1, sustituyéndola por la ordenación como Sistema General Viario/Espacios Libres Río Guadalquivir, aunque parte del terreno, como indicábamos en el fundamento jurídico primero todavía queda incluido en el PAM PE RIO.

En ningún instante se ha acreditado que la urbanización prevista en el PGOU de 1986 e instrumentos de planeamiento posteriores se hubiera llevado a cabo o que se hubiera actuado sobre el suelo siguiendo el sistema de compensación con la consiguiente equidistribución, ni siquiera que se hubieran aprobado los instrumentos de planeamiento de desarrollo previstos. Por otro lado, el hecho, supuesto que así fuera, que los terrenos de alrededor de las parcelas expropiadas se hubieran urbanizado e incluso edificado, ello no obsta al mantenimiento de la categoría de no consolidado atribuible al correspondiente a la propiedad de los demandantes.

Tampoco se precisan cuales serían las obras de “escasa entidad” que no precisarían de un proyecto de urbanización. Por el contrario, en principio, las obras de adecuación de la zona verde y nuevo vial, recogidas en el planeamiento que justifica la expropiación, deben ser consideradas obras de urbanización en los términos señalados en el art. 113 LOUA y precisamente tomadas en consideración como criterios de clasificación del suelo a los efectos de expropiación y valoración, reforzando así la consideración del suelo como urbano no consolidado.

Continúa la demanda de los expropiados alegando que, a efectos valorativos para la determinación del justiprecio, el aprovechamiento a tener en cuenta debe ser el resultando de dividir la edificabilidad obtenida entre los suelos con aprovechamiento lucrativo pero sin que en el denominador se incluya la superficie destinada a viales y la de los sistemas generales adscritos pues una cosa es la determinación del aprovechamiento medio en el área de reparto en los términos recogidos en el art. 60 LOUA y otra su cálculo a efectos valorativos, donde resulta de aplicación la previsión contenida en el art. 29 de la Ley 6/98.

Al respecto hay que partir, como ya hemos concluido, que nos hallamos ante suelo urbano no consolidado, con aplicación, en principio, de la regla valorativa contenida en el art. 28.1 de la Ley 6/98. La circunstancia doble de pérdida de vigencia de los valores catastrales y de falta de atribución de aprovechamiento lucrativo alguno a los terrenos expropiados, determina que deba acudir a lo establecido en el art. 29 de igual norma legal, de tal modo que el aprovechamiento a tener en cuenta a efectos valorativos será el resultante de la media ponderada de los aprovechamientos, referidos al uso predominante, del polígono fiscal en que, a efectos catastrales esté incluido el terreno. En el presente caso, el suelo propiedad de los expropiados se encuentra incluido en el Polígono [...] Para el cálculo del aprovechamiento medio ponderado, referido al uso predominante, del polígono fiscal, a falta de regulación específica en la Ley 6/98, necesariamente ha de acudirse a la normativa urbanística de aplicación que no es otra que la contenida en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, en particular al

precepto que prevea un supuesto idéntico de aprovechamiento medio ponderado en relación al uso predominante. Esto obliga a acudir al art. 60 b) LOUA, de tal forma que el aprovechamiento medio ponderado no será otro que el resultante de dividir el aprochamiento total del uso característico entre la superficie total con inclusión de los sistemas generales adscritos por el planeamiento y exclusión de los ocupados por dotaciones ya existentes y afectadas a su destino. Este el método seguido por la CPV, pues si bien en un primer informe técnico se incluían los terrenos destinados a dotaciones existentes, en un segundo y ulteriormente aceptado informe técnico se excluye del denominador los citados suelos, actuando así conforme a la norma valorativa correctamente interpretada e integrada.

Muestran igualmente los expropiados su disconformidad con el hecho de que en el cálculo del valor del suelo se hubieran descontando los costes de urbanización, circunstancia que a su parecer no procede por cuanto no es precisa urbanización alguna.

La desestimación de este argumento deviene de la propia clasificación del suelo como urbano no consolidado, precisamente porque no existe urbanización o la misma ha de ser completada. Este hecho, en buena lógica, determina que en la fijación de su valor deban deducirse los gastos necesarios para su urbanización, circunstancia por lo demás expresamente prevista en el art. 30 de la Ley 6/98.

Se cuestiona también la no inclusión del aprovechamiento de la planta sótano al entender los expropiados impropcedente la aplicación de la previsión del art. 49.3 LOUA por no ser norma de valoración sino precepto encaminado a fijar la responsabilidad de la Administración en el ejercicio de potestades urbanísticas y cuya finalidad es exclusivamente la protección del patrimonio arqueológico, subordinando la utilización del subsuelo a las previsiones del Plan General y al interés público y sin que exista limitación de tal clase que impida tener en cuenta el aprovechamiento del subsuelo.

También debe desestimarse este argumento impugnatorio pues no es cierto, de principio, que en la valoración del suelo sólo haya de estarse a las reglas contenidas en la Ley 6/98 sin posibilidad de ser completadas con la normas urbanísticas, estatales o autonómicas. Del mismo modo que en ocasiones ha de acudirse a Normas Técnicas de Valoración como son las aprobadas por el Decreto 1020/1993, de 25 de junio, o semejantes, nada impide la necesidad de acudir a la normativa urbanística para la integración de conceptos manejados en la Ley 6/1998. Y esto último es que lo que sucede en el presente supuesto, donde para la determinación del aprovechamiento urbanístico se acude a un precepto, como el art. 49 LOUA que contiene los principios generales del régimen urbanístico legal de la propiedad del suelo y cuyo n.º 3 recoge el específico uso urbanístico del subsuelo que ha de aco-

modarse a las previsiones del Plan General con subordinación de su aprovechamiento a las exigencias del interés público, quedando además delimitado su contenido urbanístico por la necesidad de preservar el patrimonio arqueológico y condicionando la adquisición y materialización de su aprovechamiento a lo que atribuya el instrumento de planeamiento, presumiéndose que el aprovechamiento atribuible al subsuelo es público cuando no se precise en el plan. Siendo así que la Comisión Provincial de Valoraciones ha aplicado la previsión de tal precepto, sin que nada se oponga en particular a un hipotético cálculo erróneo, la conclusión ha de ser la ya apuntada de desestimación de la demanda en este punto.

Por último, en lo que hace referencia a la demanda de los expropiados, se cuestiona la distribución seguida por la CPV de superficies construidas (78% viviendas y 22% locales) argumentando que la misma no se corresponde con la obtención de un beneficio óptimo permitido y que sería de 69% viviendas y 29% locales y que tampoco se ajustan al mercado los precios de venta y costes de construcción manejados en el informe técnico en que se fundamenta el acuerdo valorativo, debiendo sustituirse por los aportados por los actores en su hoja de aprecio.

En realidad, este aspecto de la determinación del justiprecio, a diferencia de los anteriores de naturaleza esencialmente jurídica, es una cuestión de hecho, fundamentalmente probatoria y que lleva a esta Sala, ponderando la aportada por los recurrentes y la precisión del informe técnico manejado por la CPV, a considerar que no existe razón alguna para considerar acreditada una apreciación errónea por parte del órgano de valoración en los conceptos cuestionados.

Resta por examinar los argumentos impugnatorios del justiprecio hechos valer por la Administración expropiante y sin que a su necesario análisis quepa oponer, como pretenden los expropiados, la circunstancia de que los mismos no se articularon en trámite de alegaciones al informe técnico que sirve de propuesta de valoración pues tal hecho no es impeditivo de que en vía judicial puedan formularse cuantas razones de discrepancia con el acuerdo recurrido se consideren convenientes.

El motivo de oposición que como principal se esgrime por la Administración expropiante es, a su entender, la incorrecta determinante del aprovechamiento urbanístico de conformidad con las previsiones contenidas en el planeamiento urbanístico que justifica la expropiación, siendo así que más ajustado a un valor real sería el tener en consideración el aprovechamiento reconocido por el planeamiento vigente (PGOU de [...], de 1986).

La Comisión Provincial de Valoraciones se ha limitado a ajustarse a las reglas valorativas contenidas en la Ley 6/98, integradas según lo antes razonado por la normativa urbanística autonómica, y teniendo en consideración

que al seguirse el procedimiento de tasación conjunta, la valoración del suelo hay que referirla a la fecha de exposición pública del proyecto de expropiación (27 de septiembre de 2005) y, consiguientemente, tomando en consideración las determinaciones contenidas en el planeamiento entonces vigente y que no es otro que el Texto Refundido del PGOU de [...] cuya aprobación definitiva tuvo lugar el 18 de marzo de 2003. No resulta por tanto admisible acogerse a las determinaciones que para el cálculo del aprovechamiento urbanístico se establecen en un planeamiento no vigente a la fecha de valoración del suelo sobre la base, puramente subjetiva, de que así se obtiene un valor “más razonable y justo”.

Con igual argumento debemos desestimar la pretensión articulada como subsidiaria por la Administración expropiante de que en el cálculo del aprovechamiento urbanístico, la exclusión de las dotaciones existentes y afectadas a su destino a que se refiere el art. 60 LOUA debe limitarse a las realmente existentes al momento de la entrada en vigor de la ponencia catastral (año 1994) y no a la fecha de determinación del justiprecio. En realidad las dotaciones consideradas no son las existentes y afectadas a la fecha de determinación del justiprecio, sino a la fecha a que debe ir referida la valoración (27 de septiembre de 2005), sin que encontremos razón jurídica alguna para entender que deben ser las propias del momento de aprobación de una ponencia que, además, no se aplica en sus valores catastrales por desfase de los mismos al haber transcurrido más de diez años desde su aprobación.

*(St. de 9 de diciembre de 2010. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)*

## **XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA. VALORACIÓN SUELO DESTINADO A ZONA VERDE. IMPROCEDENCIA DE APLICAR CRITERIOS DERIVADOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN SENTENCIA ANTERIOR DE LA MISMA SALA**

La pretensión de que se valore la edificabilidad inicialmente concedida y luego no materializada por modificación del planeamiento, no encaja dentro de los posibles supuestos de expropiación forzosa, sino de responsabilidad de la Administración. La indemnización que en tales supuestos pudiera fijarse no guarda identidad con el justiprecio del suelo expropiado por resultar destinado a zona verde. Su naturaleza es distinta y en ningún caso forma parte del expediente expropiatorio ni puede ser objeto de pronunciamiento por la Comisión Provincial de Valoraciones

Se impugna en el presente proceso el acuerdo de la Comisión Provincial de Valoraciones de [...], en sesión celebrada el día 20 de noviembre de 2007, fijando en la cantidad de 127.076,70 €, el justiprecio, incluido premio de afección, correspondiente a la expropiación por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de [...], de una parcela destinada por el planeamiento a zona verde sita en Avda [...]

Para un correcto entendimiento de donde fundamenta la actora su pretensión de que el justiprecio se eleve a la cantidad de 1.042.650 € es preciso referir la siguiente relación circunstanciada de hechos :

1º) Sobre la parcela propiedad de la demandante el Ayuntamiento de concedió el 9 de agosto de 1977 licencia para la construcción de una edificación plurifamiliar de cuatro plantas y aparcamientos en planta sótano. Solicitada prórroga de dicha licencia el día 28 de diciembre de 1981 y denegada la misma, se interpuso recurso contencioso-administrativo, registrado con el número 1004/82, que finalizó por sentencia de la entonces Audiencia Territorial de Sevilla de fecha 5 de junio de 1987 declarando la nulidad del acuerdo municipal y reconociendo el derecho de la recurrente al otorgamiento de nueva licencia. Recurrída en apelación, el recurso fue desestimado por sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 1989.

2º) La aprobación en el año 1987 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento determinó la imposibilidad de llevar a cabo la edificación autorizada por la licencia al calificarse la parcela como zona verde. La modificación del planeamiento determinó la inejecutabilidad de la sentencia referida en el número anterior e interesado por el Ayuntamiento de [...] que por vía incidental se fijara indemnización sustitutoria, se dictó auto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de fecha 2 de marzo de 1992 acordando que la cantidad por tal concepto debería ascender a 22.366.213 ptas, más intereses.

En los términos que luego se precisaran, la parte expropiada fundamenta su pretensión sobre la base de las afirmaciones contenidas en dicho auto.

3º) Una inicial petición de expropiación y fijación del justiprecio formulada el 8 de octubre de 1996 es desestimada por sentencia de este TSJ de fecha 20 de enero de 2000 al considerar que no habían transcurrido los cinco años desde la entrada en vigor del planeamiento establecidos en el art. 69 de la Ley del Suelo, Texto Refundido de 1976, para que la Administración pueda resultar advertida del propósito de iniciar expediente expropiatorio.

Esa advertencia tiene lugar por la aquí demandante mediante la presentación de un escrito en tal sentido el 21 de junio de 2001 y el 28 de noviembre de 2003 formula hoja de aprecio en el cual, acompañando informe de Arquitecto, valora el inmueble en la cantidad de 993.000 € al que debería añadirse el premio de afección.

El Pleno de la Corporación municipal, en sesión celebrada el día 28 de enero de 2004, rechaza la valoración efectuada por la propietaria de la parcela y aprueba su hoja de aprecio en la que fija el valor de la misma en 146,94 €/m<sup>2</sup>, sin perjuicio de la determinación exacta de la real extensión de la finca. Interpuesto recurso de reposición, es considerado como no aceptación de la valoración municipal y remitido el expediente de expropiación a la Comisión Provincial de Valoraciones.

El impugnado acuerdo de la Comisión Provincial de Valoraciones de [...] acepta las consideraciones contenida en el informe técnico de valoración emitido a su instancia. En el mismo se parte de la clasificación del suelo como urbano consolidado según las Normas Subsidiarias Municipales aprobadas definitivamente el 18 de septiembre de 1987, siendo su calificación la de “sistema local de espacio libre, destinado a zona verde. Actuación aislada” y sin disponer de aprovechamiento urbanístico al tratarse de zona verde y sin cargas de urbanización.

Aplicando los criterios de valoración recogidos en el art. 28 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, para el suelo urbano consolidado por la urbanización, así como el art. 29 de igual norma y dada la no atribución por el planeamiento de aprovechamiento lucrativo alguno, se toma en consideración para el cálculo del aprovechamiento el resultante de la media ponderada de los aprovechamientos que se relacionan para el Polígono 20 Ensanche Norte, con los coeficientes de uso y tipología que figuran en el callejero de la Ponencia de valores catastrales y tras determinar el aprovechamiento medio, resulta un aprovechamiento urbanístico total de 345,55 m<sup>2</sup>. Aplicando a continuación el método residual estático y fijado el valor de repercusión del suelo en 354,43 €/m<sup>2</sup>, su multiplicación por el aprovechamiento urbanístico arroja la cifra de 121.025,43 €, incrementado en un 5% por el premio de afección y alcanzando un valor total de 127.076,70 €.

La discrepancia de la actora con el justiprecio fijado por la Comisión Provincial de Valoraciones no radica en cuestiones tales como la clasificación o calificación del suelo, incorrecta aplicación del método residual o resultados diferentes en la determinación de los valores de referencia (valor en venta, valor de construcción, valor de repercusión).

La demandante, en realidad, muestra su disconformidad con respecto al bien objeto de valoración. Para la recurrente el acuerdo de la Comisión Provincial de Valoraciones confunde el objeto del bien a valorar, que no sería el suelo antes reseñado, sino la edificabilidad de 1.718,27 m<sup>2</sup> que se reconocía en la licencia inicial de construcción de una edificación de ocho pisos en cuatro plantas, más locales comerciales y aparcamientos. Esta afirmación la fundamenta la recurrente en el razonamiento jurídico primero del auto de este Tribunal, de fecha 2 de marzo de 1992 y que antes citamos

como aquel que fijaba la indemnización sustitutoria derivada de la imposibilidad de ejecutar la sentencia que reconocía el derecho a la concesión de una nueva autorización para edificar en sustitución de la originaria que había caducado. En dicha resolución judicial se señala que la indemnización a determinar se debería limitar al beneficio dejado de obtener por la imposibilidad, tras la modificación del planeamiento, de realizar la construcción autorizada más los gastos por honorarios del arquitecto redactor del proyecto, si bien también contiene en el fundamento jurídico primero la siguiente consideración : “*Ello sin perjuicio del derecho subsistente de la propiedad de la superficie, ante la nueva calificación atribuida a los terrenos, a la expropiación, en su caso, de los mismos y a recibir el justiprecio que proceda atendiendo a la edificabilidad que le correspondía, derecho a la edificabilidad ya consolidado, en tanto que el mismo es expresión del derecho al otorgamiento de la licencia que en la sentencia de este pleito se declaró*”.

La argumentación de la expropiada parte de la atribución de eficacia de cosa juzgada al pronunciamiento contenido en el auto de 2 de marzo de 1992, entendiendo que éste, de forma definitiva e irrevocable, determinaría cual es el concreto bien a expropiar considerando como tal la edificabilidad determinada en la licencia y no materializada por modificación del planeamiento. Esta tesis supone en realidad desconocer cual es el objeto del auto, que se limita a determinar la indemnización sustitutoria por imposibilidad de ejecución de la sentencia que declara el derecho de la actora a la concesión de una nueva licencia en sustitución de la inicial caducada. En modo alguna esa resolución judicial puede incidir, ni en la determinación cual sería el objeto de una ulterior e hipotética expropiación, ni menos aún en la determinación del justiprecio del bien o derecho expropiado. Nos encontramos ante procesos con muy distinto objeto, pues muy diferente es la determinación del justiprecio en una expropiación, objeto del presente recurso, de la cuantificación del beneficio dejado de obtener como indemnización por imposibilidad de materializar el derecho a edificar reconocido en licencia municipal que se fija por el auto de 2 de marzo de 1992. Esa inexistencia de identidad de objeto es lo que imposibilita hablar de cosa juzgada.

Resta entonces por determinar si, pese a la inexistencia de cosa juzgada, en cualquier caso el justiprecio debería ser el resultado valorativo de la edificabilidad reconocida en la licencia y de imposible materialización por modificación del planeamiento.

La respuesta ha de ser negativa. Como indica la propia demandante en su solicitud de iniciación del expediente expropiatorio, la misma se fundamenta en lo que venía establecido en el art. 202 del TR LS de 1992 en cuanto fue asumido como legislación autonómica tras la declaración de inconstitu-

cionalidad del precepto (y que encuentra encaje legal en el supuesto de expropiación previsto en el art. 160.1.B) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía). En estos casos el bien expropiado no es otro que suelo destinado, en el presente supuesto, a zona verde y valorado conforme a los criterios contenidos en la Ley 6/1998.

La pretensión de que se valore la edificabilidad inicialmente concedida y luego no materializada por modificación del planeamiento, no encaja dentro de los posibles supuestos de expropiación forzosa, sino de responsabilidad de la Administración que, en el devenir legislativo, se han ido sucesivamente recogiendo en disposiciones tales como el art. 87.2 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el art. 42.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones y el art. 174 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Pero la indemnización que en tales supuestos pudiera fijarse no guarda identidad con el justiprecio del suelo expropiado por resultar destinado a zona verde. Su naturaleza es distinta y en ningún caso forma parte del expediente expropiatorio ni puede ser objeto de pronunciamiento por la Comisión Provincial de Valoraciones cuyo acuerdo, al resolver en este sentido, y no siendo impugnado por ningún otro motivo que el ya examinado, debe ser confirmado con la consiguiente desestimación del recurso contencioso-administrativo.

*(St. de 28 de octubre de 2010. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)*

## XII EXPROPIACIÓN FORZOSA. VALORACIONES. REVERSIÓN. MOMENTO AL QUE REFERIR LA VALORACIÓN

Se impugna en el presente proceso el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Sevilla en sesión celebrada el día 20 de abril de 2006 por el que se fija en la cantidad de 115.088,42 € el justiprecio correspondiente a la reversión a favor de la entidad Inversiones [...], de la finca nº 108 en su día expropiada a dicha entidad con motivo de la ejecución del Polígono [...], sita en la localidad de [...], con una superficie de 53.529,50 m<sup>2</sup>.

Por la Abogacía del Estado se invoca como motivo de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo la falta del acuerdo social habilitante para la interposición del recurso al ser la actora una persona jurídica, al amparo de lo establecido en el art. 45.2.d) en relación con el art. 69 b), ambos de la LJCA. La posibilidad de inadmisión del recurso queda rechazada de forma inducida desde el momento en que la sociedad actora presentó el acuerdo del

órgano de administración de la entidad delegando en el Director General las facultades concercientes a la autorización para la interposición de acciones judiciales (art. 11.1.5 del Real Decreto 1.525/99, de 1 de octubre, aprobando los Estatutos de SEPES), así como el acuerdo de fecha 4 de agosto de 2006 del Director General de dicha Sociedad para formular el presente recurso contencioso-administrativo.

Analizando lo que constituye el fondo del asunto, al Sociedad Estatal demandante insta la elevación del justiprecio fijado para la reversión hasta la cantidad de 386.161,73 €. En la demanda se reconoce explícitamente que a la fecha de solicitud de la reversión de los terrenos (11 de mayo de 1990), momento al que hay que referir la valoración del bien objeto de reversión según dispone el art. 54 LEF, los terrenos tenían la clasificación urbanística de suelo no urbanizable y ello como consecuencia de una modificación en el PGOU de [...] el 20 de noviembre de 1987.

Dado que el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa valora los terrenos de conformidad con su clasificación urbanística como no urbanizable en el momento de la solicitud de reversión, la Sociedad actora muestra su disconformidad entendiendo que la valoración ha de llevarse a cabo como si fuera suelo urbanizable de uso industrial. Dicha pretensión la fundamenta la recurrente atendiendo a lo que denomina “clasificación potencial e irremisible de los terrenos” por cuanto el 13 de julio de 1990, dos meses después de la fecha del ejercicio del derecho de reversión, se aprobó y publicó en el Bolletín Oficial de la Junta de Andalucía, el acuerdo de Modificación Puntual al PGOU de [...] que, estando en tramitación a la fecha de valoración, volvía a clasificar el suelo como urbanizable programado para el primer cuatrienio, de uso industrial, dentro del Sector 2, perdiendo su transitoria consideración urbanística de no urbanizable.

El art. 54 LEF claramente dispone que en la determinación del justo precio del bien objeto de reversión se atenderá al valor del mismo en el momento en que se solicite su recuperación. Indiscutido que los terrenos a dicha fecha se encontraban clasificados en el PGOU como suelo no urbanizable, el Jurado de Expropiación los valora conforme establece el art. 26 de la Ley 6/1998, de 13 de abril. La circunstancia de que dos meses después de la solicitud de reversión tenga lugar una modificación puntual del planeamiento y el terreno pase a tener la clasificación de urbanizable, no autoriza a que el método de valoración también deba sufrir alteración y pase a ser el establecido en la Ley 6/1998 para el suelo urbanizable. El tiempo tiene influencia en el ámbito del Derecho, siendo determinante incluso del ejercicio efectivo de derechos o de su nacimiento (pensemos, por ejemplo, en la mayoría de edad a los 18 años y el ejercicio del derecho de sufragio o en el instituto de la prescripción) y, razones de seguridad jurídica aconsejan, en oca-

siones, el establecimiento de un momento determinado y preciso para el nacimiento, pérdida, ejercicio o determinación de algún elemento de una relación jurídica, derecho o deber. Esto es lo que sucede con la valoración de los bienes objeto de reversión, en cuanto que a alguna fecha a que referir su valoración, y el legislador ha querido que sea conforme a su estado en el momento de solicitud de la reversión, aprobando métodos de valoración distinto según la clasificación urbanística del suelo revertido. No resulta jurídicamente posible, al amparo de una supuesta irreversibilidad en la modificación del planeamiento, alterar el criterio de valoración aplicable sobre la base de una distinta clasificación urbanística de los terrenos que solo tiempo después tuvo lugar y sin que sea trasladable al presente supuesto la jurisprudencia citada en la demanda y que guarda relación con la consideración de las expectativas urbanísticas como concepto a considerar en la determinación del justiprecio. No es equiparable atender a las circunstancias urbanísticas como factor relevante en el cálculo del valor real del suelo con la pretensión hecha valer por la sociedad estatal actora de modificar el criterio de valoración de los terrenos partiendo de una clasificación urbanística distinta a la que tenían en el momento al que hay que referir su justo precio. Ello supondría una alteración sustancial en el valor de los terrenos como se deduce de que la actora pretende un incremento del justiprecio que triplica el valor otorgado por el Jurado de Expropiación y que, en la medida en que no es cuestionado en su resultado valorativo como suelo no urbanizable, ha de ser mantenido con la consiguiente desestimación de la demanda.

*(St. de a 16 de diciembre de 2010. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)*

## **XX. RESPONSABILIDAD. CAUSALIDAD ADECUADA. TEORÍA GENERAL**

La sentencia apelada desestima el recurso contencioso-administrativo al considerar que las lesiones que sufre el demandante sea consecuencia de una caída en la que no ha quedado demostrada la relación causa-efecto entre el accidente producido y el funcionamiento del servicio correspondiente.

Sobre la base de tal afirmación de la sentencia fundamenta el apelante su recurso señalando que hay un reconocido mal estado del acerado incumpléndose con ello el deber de la Administración de conservar éste en buen estado.

Admitiendo que la caída se produjo en el lugar y día manifestado por el apelante, en la sentencia de instancia hay una clara referencia a la falta de acreditación del nexo causal como motivo determinante de la desestimación del recurso y que debería haber sido rebatida, limitándose el apelante a afirmar que obligación municipal es la de mantener el acerado en buen estado.

Sobre la base de lo expuesto resulta ahora conveniente traer a colación lo que ya son reiterados pronunciamientos judiciales sobre el nexo causal y las demás exigencias propias de nuestro sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración. Así, como viene sosteniendo el Tribunal Supremo, el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, no comporta que ésta venga obligada a indemnizar por el solo hecho de que aquél haya ocurrido en un lugar cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, puesto que esta interpretación no es acorde con el principio de responsabilidad objetiva, recogida en los artículos 40.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 139.1 de la vigente de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992. En efecto, no cabe generalizar dicha responsabilidad más allá del principio de causalidad, aun en forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, puesto que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración, cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento por el mero hecho de que se produzca dentro de sus instalaciones cuando ni éstas constituyan un riesgo en si mismas ni sus características arquitectónicas impliquen la creación de tal situación de riesgo, de modo que procederá su desestimación cuando el hecho causal causante del accidente sea ajeno por completo al actuar de la Administración y en consecuencia ninguna relación exista entre el resultado lesivo y el funcionamiento normal o anormal del servicio público, ni de manera directa ni indirecta, inmediata o mediata, exclusiva ni concurrente.

Por lo demás, la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema pro-

videncialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (STS de 5 de junio de 1998).

Como nos dice la Sentencia de 5 de junio de 1998, ya citada “hay que reconocer con la doctrina que el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, supuesto que cualquier acaecimiento lesivo –y así ocurre en el presente caso– se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien, como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal. El problema se reduce a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final. De las soluciones brindadas por la doctrina la teoría de la condición o de la equivalencia de las causas que durante tanto tiempo predominó en el Derecho Penal, según la cual es causa del daño toda circunstancia que de no haber transcurrido hubiera dado lugar a otro resultado, está hoy sensiblemente abandonada. La doctrina administrativista se inclina más por la tesis de la causalidad adecuada, que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso el resultado se corresponde con la actuación que lo originó es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una «conditio sine qua non», esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición, por sí sola, no basta para definir la causalidad adecuada. Es necesario además que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo. Sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño («in iure non remota causas, sed proxima spectatur»). De esta forma quedan excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios determinantes de fuerza mayor.

Pues bien, del examen del reportaje fotográfico en realidad, dada su mala calidad, nada se advierte sobre los desperfectos existentes en el acerado. Por lo antes expuesto no es cualquier desperfecto motivo determinante de la existencia de responsabilidad patrimonial. También existe por parte del peatón un deber de atención mínimo en la deambulación por la ciudad. La cuestión queda entonces circunscrita a acreditar que la irregularidad en el

acerado es de tal entidad y alcance que, por sí misma, ya implica un riesgo para los peatones, extremo que se niega en la sentencia apelada y que en ningún caso ha quedado rebatido ni por los argumentos contenidos en la apelación ni de un nuevo examen del expediente administrativo y pruebas practicadas en el proceso de primera. De aquí que el resultado no pueda ser otro que el de confirmar la sentencia apelada.

*(St. de 14 de enero de 2011. Sala de Sevilla. Ponente Vázquez García)*