

Roj: **STS 101/2015 - ECLI:ES:TS:2015:101**Id Cendoj: **28079130062015100037**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **6**Fecha: **19/01/2015**Nº de Recurso: **2276/2011**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**Ponente: **JUAN CARLOS TRILLO ALONSO**Tipo de Resolución: **Sentencia**Resoluciones del caso: **STSJ CV 716/2011,**
STS 101/2015

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diecinueve de Enero de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera, Sección Sexta, del Tribunal Supremo, constituida por los señores al margen anotados, el presente recurso de casación que con el número 2276/11 ante la misma pende de resolución, interpuesto por la representación procesal de ACERLOR MITTAL ESPAÑA, S.A., contra sentencia de fecha 17 de enero de 2011, dictada en el recurso contencioso administrativo nº 905/09, por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sobre inadmisión de solicitud de tener por presentada hoja de aprecio respecto a bienes y derechos. Siendo parte recurrida la Generalitat Valenciana

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida contiene la parte dispositiva del siguiente tenor: *"Debemos inadmitir e inadmitimos el recurso interpuesto por la mercantil Arcelor Mittal España SA contra la la resolución del Conseller de Educació de la Generalitat valenciana de 24 de junio de 2009 que inadmitia la solicitud de tener por presentada la hoja de aprecio respecto de los bienes y derechos titularidad de la mercantil solicitante; y todo ello sin expresa condena en costas"*.

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, la representación procesal de Acerlor Mittal España, S.A., presentó escrito ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana preparando el recurso de casación contra la misma. Por Providencia la Sala tuvo por preparado en tiempo y forma el recurso de casación, emplazando a las partes para que comparecieran ante el Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y el expediente administrativo ante este Tribunal, la parte recurrente se personó ante esta Sala y formuló escrito de interposición del recurso de casación, expresando los motivos en que se amparaba, suplicando que se tuviera por interpuesto el recurso de casación contra la referida sentencia y que previos los trámites legales la Sala dicte Sentencia casando la sentencia y declarando en su lugar que procede la continuación del recurso contencioso administrativo 905/2009 hasta dictar sentencia.

CUARTO.- Teniendo por interpuesto y admitido el recurso de casación en cuanto al motivo segundo, por esta Sala se emplazó a la parte recurrida para que en el plazo de treinta días formalizara su escrito de oposición, lo que verificó en tiempo y forma la Letrada de la Generalitat Letrado de la Comunidad de Madrid, en el nombre y representación que ostenta, impugnando los motivos del recurso de casación en virtud de las razones que estimó procedentes y suplicando que la Sala dicte *"... sentencia con desestimación del citado recurso de casación"*.



QUINTO.- Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día **CATORCE DE ENERO DE DOS MIL CATORCE**, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Juan Carlos Trillo Alonso**, .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de impugnación en el presente recurso de casación la sentencia dictada el 17 de enero de 2011, por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso contencioso administrativo nº 905/2009, interpuesto por la mercantil también ahora recurrente, "Acerlomitall España, S.A.", contra resolución del Consejero de Educación de la Generalitat Valenciana, de 24 de junio de 2009, que inadmite la solicitud formulada por la indicada sociedad a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes el 4 de febrero de 2009, en la que interesaba la expropiación de las fincas registrales números 25.063 y 25.065, afectadas por el ámbito de actuación del Plan Especial de Delimitación del Área de Reserva de Terrenos para su incorporación al Patrimonio Público del Suelo de la Generalitat, Ciudad de las Artes Escénicas, en el término municipal de Sagunto, y al abono de indemnización por los perjuicios causados por las limitaciones establecidas en el referido Plan Especial.

Dice así la parte dispositiva de la resolución administrativa recurrida:

"NO ADMITIR A TRÁMITE la solicitud de ACERLORMITTAL ESPAÑA, S.A., de tener por presentada la hoja de aprecio respecto de los bienes y derechos de titularidad de la mercantil, por no ser competente esta consellería para la elaboración y aprobación de la relación de los bienes y derechos afectados por la expropiación que posibilitara la determinación del justiprecio, toda vez que el procedimiento aplicable debe tramitarse por los cauces previstos en el Programa aprobado por el Ayuntamiento de Sagunto".

Par una más fácil comprensión de la solución alcanzada en la indicada resolución es oportuno reproducir lo que se expresa en su antecedente de hecho segundo y fundamentos de derecho primero y segundo. Dicen así:

Antecedente de hecho segundo:

"Por Resolución, de fecha 17 de febrero de 2009, del Director General de Urbanismo, se adoptó resolución, por la que se DESESTIMA la solicitud planteada, por las razones que tiene a bien considerar.

Dicho órgano resolutorio entiende, que, como requisito previo y necesario para proceder a la elaboración y aprobación de la relación de los bienes y derechos afectados por la expropiación, tiene que materializarse el correspondiente planeamiento de desarrollo, entendiéndose que, sería la <<Consellería competente de Cultura y/o Educación, la obligada a redactar y tramitar el Plan Especial de Ordenación de Usos del Área de Reserva para la ampliación de patrimonio público, Ciudad de las Artes Escénicas, en el municipio de Sagunto>>".

Fundamento de derecho primero:

"Competencia.

A la Consellería de Educación le corresponde dar respuesta a la solicitud planteada, mediante la adopción de la oportuna resolución por el titular del departamento, como órgano jerárquico superior del mismo, conforme a la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, sin que, por ello, sea competente para resolver el procedimiento expropiatorio o sus incidencias, conforme a lo establecido por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 16 de septiembre de 2004, en el Fundamento de Derecho Tercero:

<<En consecuencia, debe ser precisamente el Plan Especial de Ordenación de Usos el que determine los concretos destinos de los terrenos incluidos en el ámbito del Plan Especial de Reserva de Suelo, como requisito previo y necesario para proceder a (a elaboración y aprobación de la relación de los bienes y derechos afectados por la expropiación, cuestión ésta que no se aborda en el Plan de Reserva de Suelo, ya que su objeto se circunscribe a la identificación del área de reserva, sin definir la ordenación concreta de la zona, que tiene que materializarse en el correspondiente planeamiento de desarrollo>>.

La no aprobación del citado Plan Especial de Ordenación de Usos, que es el documento donde se identificará los concretos destinos de los terrenos, y donde se establecerá la consellería competente para proceder a su expropiación, impide a la Consellería de Educación poder tramitar la hoja de aprecio, todo ello sin perjuicio de lo que, a continuación, se expresa".

Fundamento de derecho segundo:

"Procedimiento de obtención de Bienes y Derechos.



La Resolución de 30 de julio de 2007, del Conseller de **Medio** Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se aprueba definitivamente la Modificación del Plan Especial para la Ampliación del Patrimonio Público del Suelo Ciudad de las Artes Escénicas de Sagunt, expresa, en su artículo segundo, que el objeto del Proyecto es redelimitar el área reserva para ampliación del patrimonio público del suelo de la Generalitat Valenciana para la Ciudad de las Artes Escénicas, aprobado por Resolución del conseller de fecha 18 de junio de 2001.

Según expresa el Ayuntamiento de Sagunto (Acuerdo Plenario, de fecha 25 de junio de 2006), órgano urbanístico local, <<la calificación por el Plan Especial de todos los terrenos como dotacionales públicos con/levaría la necesidad de adquirir los bienes y derechos por procedimiento expropiatorio>>.

En ese sentido, el Plan Especial se ha centrado en determinar cuál es la superficie necesaria para la Ciudad de las Artes Escénicas, calificándola como dotacional, pero olvidando insertar las técnicas urbanísticas que permitan su adquisición como el resto de suelos dotacionales del núcleo urbano de El Puerto de Sagunto.

El interés público sectorial bien definido por el Plan Especial no está correctamente insertado y conectado por éste con la obtención de la disponibilidad civil plena de dicho suelo que es objeto de los planes urbanísticos en general. Y ello dificulta enormemente su gestión y materialización efectiva, lo que justifican el cambio de planeamiento urbanístico que se va a proponer y cuya gestión y materialización se va a llevar a cabo por **medio** de un programa rigiéndose el mismo por el texto vigente, a fecha de redacción del mismo, por el art. 131.1 de la LUV, además de por las previsiones que se contemplan en las bases particulares, y por las bases generales de programación en el municipio de Sagunto, aprobadas definitivamente en la sesión ordinaria del Pleno de fecha 28.9.2006, y publicadas íntegramente en el B.O.P. de fecha 23.10.2006.

Ello supone que la obtención de los terrenos se verificará, no por expropiación, sino por su integración dentro de un ámbito de equidistribución en el que la expropiación resulta innecesaria, y, aunque la calificación dotacional de los terrenos se mantenga, se considerarían como terrenos de aportación con un derecho de adjudicación en parte de las parcelas edificables, en proporción a su superficie respecto al total, según se contiene en el referido Acuerdo Municipal.

Dicho procedimiento- a través de programa, contiene los instrumentos de valoración necesarios, no siendo competente la Consellería de Educación para interferir en el desarrollo de actividad administrativa municipal, quien, en uso de sus facultades, ha adoptado la decisión competencial idónea para el interés local, lo que, de por sí, no supone perjuicio para los interesados, pues, como señaló la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Comunitat Valenciana núm. 1028/2007 (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 2), de 19 octubre:

<<la compensación a través de derechos urbanísticos no va ni mucho menos en perjuicio de un propietario de terreno", siendo una técnica válida de obtención de bienes y derechos>>".

La sentencia recurrida inadmite el recurso contencioso administrativo interpuesto al apreciar que la sociedad anónima recurrente carece de legitimación activa, con base en lo que expresa en su fundamento de derecho segundo, del tenor literal siguiente:

"Antes de entrar a examinar el fondo del recurso, debemos pronunciarnos sobre la causa de inadmisibilidad esgrimida por la Consellería, al entender que la mercantil actora carece de legitimación activa para instar la expropiación de las fincas registrales números 25.063 y 25.065, ya que las mismas son propiedad del Ayuntamiento de Sagunto como acredita con las certificaciones registrales que acompaño en su escrito de contestación a la demanda.

La mercantil actora tuvo conocimiento de tal cuestión al darle audiencia de ello por plazo de cinco días, contestando y oponiéndose a la causa de inadmisibilidad esgrimida, con lo que desaparecería cualquier motivo de indefensión de apreciarse la falta de legitimación; siendo indiferente a los citados efectos que el plazo sea de cinco o diez días como señala el art 65.2 de la ley jurisdiccional .

Como hemos dicho se plantea como alegación previa por la administración como causa de inadmisibilidad del art 69 b de la ley jurisdiccional , la falta de legitimación activa del actor, por entender que la finca o bien expropiado no es de su propiedad, sino de propiedad municipal a la que se le adjudico por reparcelación de 15 de julio de 2009, que adquirió firmeza en vía administrativa en septiembre de 2009; y sin que conste reclamación, recurso o alegación alguna contra tal acuerdo de reparcelación.

La doctrina sobre el interés directo, como justificativo del derecho a demandar, viene manifestada en las sentencias de esta Sala de 2 de diciembre de 1.982 , 1 de octubre de 1.985 , 23 de marzo y 7 de octubre de 1.988 , 1 de julio de 1.991 y 8 de abril de 1.994, entre otras ; señalando la Sentencia del 13 de noviembre de 2000 que a partir del art. 24.1 de la Constitución la atribución a un sujeto de legitimación para promover un recurso contencioso-administrativo responde a la idea fundamental de que dicho sujeto sea titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo en que prospere su pretensión, interés legítimo que puede ser tanto directo



como indirecto, de carácter patrimonial o moral. El interés legítimo equivale a una titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica (o de desventaja o perjuicio) por parte de quien actúa la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta. Es decir, la relación entre el sujeto y el objeto de la pretensión, con la que se define la legitimación activa, comporta el que la anulación del acto o la disposición general que se recurre en vía jurisdiccional produzca un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro para el legitimado, pero cierto (cfr. sentencia de este Tribunal de 1 de octubre de 1.990). La titularidad jurídica de ese efecto positivo o negativo debe corresponder a la persona que alega tener legitimación activa, ya que los derechos, obligaciones e intereses patrimoniales y morales se deben predicar de personas determinadas, sean naturales o constituyan personas jurídicas estructuradas como sociedades mercantiles.

Por lo tanto para que exista tal interés directo, en aplicación de la anterior doctrina, basta con que el éxito de la acción represente para el recurrente un beneficio material o jurídico o, por el contrario, que el mantenimiento de la situación creada por el acto combatido le originara un perjuicio, incluso aunque tal beneficio o perjuicio se produzcan por vía indirecta o refleja.

Aplicando los anteriores criterios jurisprudenciales, y partiendo de las certificaciones registrales de las dos fincas, cuya realidad no se cuestiona, es evidente que la actora no tiene legitimación para impugnar la resolución administrativa objeto del presente recurso, al no ser dueña de las fincas cuya expropiación solicita.

Por lo dicho el recurso debe ser inadmitido, sin entrara a examinar el fondo".

SEGUNDO.- Disconforme con la sentencia la mercantil ya referenciada interpone el recurso de casación que nos ocupa con apoyo en dos motivos, uno, el primero, por el que por el cauce de la letra c) del artículo 88.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa , aduce la infracción del artículo 69.b) de dicho Texto Legal y de los artículos 317 y 319 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , así como del Artículo 24.1 de la Constitución y de la Jurisprudencia aplicable, con el argumento de que la Sala de instancia ha efectuado una errónea valoración de la prueba a la hora de apreciar la falta de legitimación activa, y otro, el segundo, por el que al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional , invoca la infracción del artículo 69.b) de dicho Texto Legal , en relación con el artículo 186 de la Ley Urbanística Valenciana y la doctrina jurisprudencial aplicable.

TERCERO.- Inadmitido el motivo casacional primero por auto de la Sección Primera de uno de marzo de 2012; motivo fundamentado, conforme ya dijimos, en una incorrecta valoración de la prueba que a juicio de la Sección de mención constituye una cuestión excluida del ámbito casacional, y limitado, en consecuencia, nuestro ámbito de enjuiciamiento a lo que se sostiene en el motivo segundo, preciso es recordar, siguiendo una reiterada doctrina jurisprudencial emanada del Tribunal Constitucional y de esta Sala, que el derecho o interés legítimo que contempla el artículo 19.1.a) de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción como requisito necesario para reconocer la legitimación de las personas físicas o jurídicas, viene determinado por la existencia de "una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnado), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto" (Sentencias del Tribunal Constitucional 65/1994, 105/1995, 122/1998, 1/2000, 129/2001, entre otras, y las de esta Sala de 31 de mayo de 2006 y 9 de junio de 2006).

En el sentido expresado la sentencia citada de 9 de junio de 2006 precisa que para que exista interés legítimo basta con que el éxito de la acción represente para el recurrente un beneficio material o jurídico, o que el mantenimiento de la situación creada o que pudiera crear el acto o disposición combatida le origine un perjuicio, incluso aunque tal beneficio o perjuicio se produzca de forma indirecta o refleja. Y en parecidos términos se pronuncia la sentencia también citada de 31 de mayo de 2006 , dictada por el Pleno de la Sala, al decir que el interés legítimo "... abarca todo interés que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada" y "... presupone que la resolución administrativa o jurisprudencial ha repercutido o puede repercutir, directa o indirectamente, pero de un modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien se persona, esto es, verse afectado por el acto o resolución impugnado" .

En efecto es preciso recordar la doctrina jurisprudencial que interpreta el concepto de legitimación en el orden jurisdiccional contencioso administrativo, pues en su aplicación ninguna duda ofrece que el motivo y, en consecuencia, el recurso, debe desestimarse.

Acreditado con las certificaciones aportadas que las fincas cuya expropiación y valoración pretende la recurrente se hallan inscritas a favor del Ayuntamiento de Sangunto y ello, según consta en las certificaciones, en virtud de expediente de reparcelación en el que se adjudicaron dichas fincas al citado Ayuntamiento, circunstancias ambas referidas en la sentencia recurrida, mal puede sostenerse con éxito el motivo, como pretende la recurrente, con alegaciones relativas a una abundante prueba documental que a su juicio justifica su permanente titularidad dominical sobre las parcelas que incluso le conduce a negar la existencia de la



reparcelación, así como el reconocimiento de una reserva de aprovechamiento y, más genéricamente, la existencia de cualquier otro título jurídico válido que acredite la propiedad del Ayuntamiento.

No repara la recurrente al formular las indicadas alegaciones en que el motivo primero, precisamente dirigido a cuestionar la valoración de la prueba por el Tribunal de instancia en relación con la legitimación, fue inadmitido, y no repara tampoco en que la petición de recibimiento a prueba formulada en su escrito de interposición del recurso casación fue expresamente denegada por improcedente.

Si conforme dice la propia recurrente en el desarrollo argumental del motivo segundo, entendería que se le negase el interés legítimo si previamente hubiera mediado la cesión voluntaria de las parcelas, mal puede explicarse su posicionamiento basado esencialmente en negar la existencia del expediente de reparcelación o en su disconformidad a derecho, cuando las discrepancias sobre los elementos fácticos considerados en la sentencia recurrida no tienen encaje en los preceptos que se citan como impugnados en el motivo segundo y cuando, a mayor abundamiento, no se acreditan esas alegaciones desvirtuadas por unas actuaciones que han llevado a la inscripción registral a favor del Ayuntamiento.

Cierto que el expediente de reparcelación se aprueba por el Ayuntamiento el 15 de julio de 2009, no adquiriendo firmeza hasta el mes de septiembre siguiente, y no procediéndose a la inscripción registral de las fincas a favor del Ayuntamiento hasta el día 18 de dicho mes de septiembre, fechas todas ellas posteriores a aquélla en que solicita la hoja de aprecio (4 de febrero de 2009), pero no lo es menos que ello no es óbice para que a la fecha de dictarse la sentencia se aprecie la falta de titularidad dominical y, en consecuencia, la falta de legitimación; siendo de advertir que una solución distinta supondría dar lugar a un enriquecimiento injusto derivado del reconocimiento de una reserva de aprovechamiento y, a su vez, de un precio expropiatorio.

TERCERO.- La desestimación del recurso conlleva la imposición de las costas a la parte recurrente (artículo 139.2 LRJCA), si bien, en atención a la complejidad del tema de debate, y haciendo uso de la facultad que al Tribunal confiere el apartado 3 del indicado artículo, se fija como cuantía máxima a reclamar por la parte recurrida, por todos los conceptos, la cantidad de 4.000 euros.

FALLAMOS

NO HA LUGAR al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de ACERLOR MITTAL ESPAÑA, S.A., contra sentencia de fecha 17 de enero de 2011, dictada en el recurso contencioso administrativo nº 905/09, por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ; con imposición de las costas a la parte recurrente en los términos establecidos en el fundamento de derecho tercero de la presente resolución.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos D. Octavio Juan Herrero Pina D^a. Margarita Robles Fernandez D. **Juan Carlos Trillo Alonso** D. Jose Maria del Riego Valledor D. Wenceslao Francisco Olea Godoy D. Diego Cordoba Castroverde D^a. Ines Huerta Garicano