

Resumen

El TS, que ha lugar al recurso de casación, casa y anula la sentencia impugnada y, en su lugar, desestima el recurso contencioso interpuesto contra la resolución por la que se declaró inadmisibile la petición de expropiación de las fincas registrales, propiedad de los ahora recurridos, que se encuentran calificadas por el Plan General Metropolitano como sistema general de espacios libres, parque urbano con alcance metropolitano. La Sala considera que se ha producido la denunciada incongruencia omisiva por parte de la sentencia recurrida que, sin someter la nueva cuestión a las partes, ha resuelto el recurso en términos distintos de los planteados por las mismas partes. El art. 103 DLeg. 1/1990 es literalmente coincidente con lo dispuesto en el art. 69 Ley Estatal del Suelo de 1976, por lo que ha sido objeto ya de consideración la cuestión controvertida por la Sala, tratándose, en definitiva, de aplicar al presente caso la jurisprudencia existente en el ámbito de la interpretación de dicha norma, pues el art. 69 Ley del Suelo de 1976 prevé la expropiación, en términos que resultan reproducidos por el art. 103, para aquellos terrenos que con arreglo a su calificación urbanística no sean edificables por su propietarios y que no hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, constituyendo una garantía para el interesado afectada por el planeamiento urbanístico que ve mermadas sus facultades dominicales con la prohibición de edificar. Y de ello resulta que el indicado precepto no resulta de aplicación al suelo que por su propia condición derivada de la clasificación urbanística resulte no edificable y tampoco al urbanizable no programado, ya que el espíritu y finalidad de la norma, sólo permite su aplicación a aquellos terrenos que resulten en principio edificables por estar clasificados como suelo urbano o urbanizable programado y, en ningún caso, para el suelo no urbanizable al que el planeamiento en nada perjudica al incluirlo en una calificación de la que resulta su inedificabilidad.

NORMATIVA ESTUDIADA

- DLeg. 1/1990 de 12 julio 1990. TR Disposiciones legales sobre Urbanismo, C.A. Cataluña art.103
- CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española art.24 , art.120.3
- RD 1346/1976 de 9 abril 1976. TR Ley del Suelo y Ordenación Urbana art.69

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	2
FALLO	4

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ADMINISTRACIÓN LOCAL

URBANISMO

- Régimen urbanístico del suelo
 - Clasificación del suelo
 - Zonas verdes, espacios libres
 - Suelo urbanizable
- Ejecución de los planes
 - Sistema general
 - Supuestos diversos

EXPROPIACIÓN FORZOSA

SUJETOS

- Expropiados

INCONGRUENCIA

INCONGRUENCIA

- Omisiva

FICHA TÉCNICA

Favorable a: Admón. autonómica (funciones ejecutivas); Desfavorable a: Expropiado

Procedimiento: Recurso de casación

Legislación

Aplica art.103 de DLeg. 1/1990 de 12 julio 1990. TR Disposiciones legales sobre Urbanismo, C.A. Cataluña

Aplica art.24, art.120.3 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Aplica art.69 de RD 1346/1976 de 9 abril 1976. TR Ley del Suelo y Ordenación Urbana

Cita art.218 de Ley 1/2000 de 7 enero 2000

Cita art.69 de RDLeg. 1/1992 de 26 junio 1992. TR Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Jurisprudencia

Anula STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 marzo 2009 (J2009/198032)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Suelo urbanizable STS Sala 3ª de 4 octubre 2006 (J2006/282194)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Suelo urbanizable STS Sala 3ª de 15 diciembre 2005 (J2005/256052)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Suelo urbanizable STS Sala 3ª de 21 abril 2005 (J2005/68408)

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a doce de junio de dos mil doce.

Visto por la Sala Tercera, Sección Sexta, del Tribunal Supremo, constituida por los señores al margen anotados, el presente recurso de casación con el número 2961/09 que ante la misma pende de resolución, interpuesto por el Letrado de la Generalitat de Cataluña contra sentencia de 18 de marzo de 2009 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso número 931/2004 EDJ 2009/198032 .

Comparece como recurrido el Procurador D. Rodolfo González García, en nombre y representación de D. Jaime y D. Maximiliano

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida EDJ 2009/198032 contiene un fallo del siguiente tenor literal: 1º.- Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto. 2º.- No hacer expresa imposición de costas.

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña se presentó escrito ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña preparando recurso de casación contra la misma. Por providencia de 27 de abril de 2009 la Sala de instancia tuvo por preparado en tiempo y forma el recurso de casación, emplazando a las partes para que comparecieran ante esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal, por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña se presentó escrito de interposición de recurso de casación, expresando en él los motivos en que se funda y suplicando expresamente a la Sala "...dicte sentencia por la que case la anterior y acuerde, en atención a que las cuestiones litigiosas de fondo deben ser resueltas mediante la aplicación de normas autonómicas -y siguiendo la línea iniciada por esa Sala 3ª del Tribunal Supremo en su sentencia de 22.6.2001, recurso de casación 7333/1993 -, reponer las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la sentencia para que por el Tribunal de instancia se dicte otra sentencia que resuelva motivadamente la controversia de fondo planteada en el actual proceso, todo ello sin perjuicio que este Alto Tribunal considere que deba dictar sentencia también en cuanto al fondo del asunto".

CUARTO.- Teniendo por interpuesto y admitido el recurso de casación por Auto de esta Sala de 4 de febrero de 2010, se emplazó a los recurridos al objeto de que, en el plazo de treinta días, formalicen su escrito de oposición, lo que efectuaron, oponiéndose al recurso y suplicando a la Sala "...declare no haber lugar al recurso de casación planteado de contrario, con expresa imposición de costas a la recurrente".

QUINTO.- Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 5 de junio de 2012, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Agustin Puente Prieto, Magistrado de Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone el presente recurso de casación contra sentencia de 18 de marzo de 2009 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña EDJ 2009/198032 , que resuelve el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de D. Jaime y D. Maximiliano contra resolución de 11 de noviembre de 2004 por la que se declara inadmisibles por la Generalidad de Cataluña la petición de expropiación de las fincas registrales números NUM000 y

NUM001, propiedad de los actores en el PARAJE000, fincas que se encuentran calificadas por el Plan General Metropolitano como sistema general de espacios libres, parque urbano con alcance metropolitano, clave 6c.

La sentencia recurrida EDJ 2009/198032 enjuicia las cuestiones objeto de debate, referidas sustancialmente a la determinación de la competencia de la Generalidad Catalana y de la procedencia o no de la expropiación ope legis, cuestión ésta última a la que ha quedado reducido el debate en la presente casación, puesto que ninguno de los motivos casacionales interpuesto por la Generalidad de Cataluña cuestionan la competencia de la misma para la expropiación en los términos en que la reconoció la sentencia recurrida en su fundamento de derecho primero, en los siguiente términos:

La primera cuestión a abordar es la de si la finca es expropiable, lo que debe tener respuesta afirmativa. El Plan General metropolitano de 1976 en los preceptos específicos para el sistema general de espacios libres (artículo 200 y siguientes) establece la naturaleza de dominio público de los parques urbanos (clave 6); el artículo 203 señala que "en las áreas de parque urbano, sin perder, en ningún caso, la naturaleza de dominio público, sólo se admiten los usos públicos y los usos colectivos que estén especialmente previstos en el Plan Especial que se apruebe al efecto (...)" y, por su parte, el artículo 204 previene que "los terrenos de particulares que según este Plan se califican de parques urbanos o constituyen enclaves en parques de dominio público están sometidos a la legislación específica forestal y a lo establecido en este Plan, con objeto de asegurar su destino en la ordenación"; previendo en el apartado 2 la expropiación con título legitimador en el propio Plan.

En suma, la clave 6c exige la titularidad pública, o si así se prefiere, la expropiación, por lo cual concurre el requisito esencial para acudir a la advertencia.

Y respecto a la legislación aplicable, cuando se efectúa la advertencia previa a la expropiación se halla en vigor el DL 1/90, y una vez transcurridos los dos años de tal advertencia, ya está en vigor la Ley 2/2002 que, a los efectos que nos interesan, será la que corresponda aplicar, pues, la Disposición Transitoria Octava, apartado 2, de dicha Ley señala que "Con carácter general, los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no rigen por las disposiciones establecidas en la misma, sino por la normativa anterior", no pudiéndose entender iniciado el procedimiento hasta que la parte actora -transcurrido el plazo de advertencia- solicite formalmente la expropiación aportando su hoja de valoración. Por otra parte, la exclusión de los terrenos clasificados como no urbanizables del procedimiento del artículo 108 no supone en realidad innovación, ya que el anterior artículo 103 de la Refosa era de aplicación a los terrenos no edificables porque el planeamiento ha suprimido tal edificabilidad, pero no operaba cuando la inedificabilidad viene determinada por el propio destino y naturaleza del suelo.

En conclusión, la sentencia recurrida EDJ 2009/198032 estima el recurso contencioso administrativo.

SEGUNDO.- Contra la citada sentencia EDJ 2009/198032, y por la representación de la Generalidad de Cataluña, se interpone el presente recurso de casación con fundamento en un primer motivo de casación en el que, al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción, se denuncia quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, en concreto, infracción del artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil EDL 2000/77463 y de los artículos 120.3 y 24 de la Constitución EDL 1978/3879, porque la sentencia que se recurre incurre en incongruencia omisiva.

El argumento esencial mantenido por la actora en la instancia en congruencia con lo interesado en vía administrativa, era el de si en el presente caso resultaba o no aplicable la normativa reguladora de la expropiación por ministerio de la Ley por concurrir los requisitos establecidos por la misma.

Concretamente, y en lo que se refiere al primero de los escritos dirigidos a la Administración autonómica y, en concreto, al Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, los recurrentes argumentaron que en el presente caso, y a virtud de lo dispuesto en el artículo 103 del Decreto Legislativo 1/1990, que reproduce los requisitos para la procedencia de la expropiación ope legis establecidos en la Ley Estatal del Suelo de 1976, procedía, tal como habían interesado previamente ante el Ayuntamiento del Prat de Llobregat, dicha expropiación, que en una primera instancia fue declarada inadmisibile por el Ayuntamiento y luego reiterada ante la Generalidad de Cataluña, la cual, al acusar recibo de la petición de expropiación, invocó de manera expresa lo dispuesto en dicho artículo 103, indicando a los actores que, si transcurren dos años desde el momento en que se efectuó la advertencia sin que se haya iniciado el correspondiente expediente expropiatorio, podían presentar la hoja de aprecio ante el Jurado de Expropiación una vez transcurrido seis meses sin que por parte de la Administración se aceptara la misma, correspondiendo a dicho Jurado la determinación del justiprecio.

Por su parte, la resolución impugnada de la Generalidad de Cataluña resolvió la petición formulada por los actores, declarando inadmisibile la misma por falta de competencia y por resultar improcedente la advertencia, entendiendo que la finalidad de la expropiación ope legis es evitar los perjuicios que la pasividad de la Administración comporta a los propietarios de terrenos que, a diferencia de otros propietarios de la misma clase de suelo, no pueden materializar el aprovechamiento urbanístico, pero que dicha expropiación no resulta aplicable a un suelo como el de los actores que tenía ya carácter no urbanizable y a los que el destino a sistemas generales por parte del planeamiento no les ocasiona perjuicio alguno.

Fue en estos mismos términos como se planteó el debate en la primera instancia, en que los recurrentes adujeron precisamente el carácter no urbanizable de los terrenos que, por otro lado, no estaban incluidos en ningún ámbito o polígono de gestión urbanística, entendiendo que ello habilitaba simplemente para iniciar el expediente de justiprecio en aplicación de lo dispuesto en el artículo 103 del Texto Refundido de normas urbanísticas vigentes en Cataluña.

Por su parte la Administración demandada, y en su contestación a la demanda, afirmó, reiterando su postura en la vía administrativa previa, que la expropiación por ministerio de la ley que regula el repetido artículo 103 no es aplicable en este caso por cuanto los terrenos tenían el carácter previo de no urbanizable, mientras que la previsión normativa que impone la expropiación a la Administración solamente es aplicable cuando se trata de suelo urbano o urbanizable, pues es, cuando no resulta además posible la justa distribución de beneficios y cargas, cuando nace la posibilidad de ser indemnizados los afectados a través de la técnica de expropiación que ven

incluidos su suelo, alterando su clasificación como no urbanizable, sin posibilidad de hacer efectivo por inactividad de la Administración el pleno ejercicio de los derechos derivados de la existencia previa de un aprovechamiento de que se ven privados.

Planteada en estos términos la cuestión sometida a debate tanto en vía administrativa como en jurisdiccional, la cuestión resuelta por la Sala, sin hacer uso de la facultad que le concede el artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción, es la de que el suelo, por su propia naturaleza, tenía la condición de dominio público con la consiguiente titularidad pública de la que entiende, al parecer, que resultaba la obligación de la expropiación para la Administración.

En este sentido, es cierto que la sentencia de instancia EDJ 2009/198032 ha incurrido en incongruencia al alterar los términos de debate y prescindir de la cuestión sometida al Tribunal por las partes acerca de si el suelo expropiado que según la Administración -y no se negó de contrario- era, antes de la vigencia del Plan de 1976 de carácter no urbanizable, debía ser objeto de obligada expropiación por parte de la Administración al estar en un sistema general de espacio libre como parque urbano.

Sin perjuicio de que, de conformidad con el Plan de 1976 en su artículo 204, cabe la existencia de terrenos de propiedad privada en el ámbito calificado de parque urbano y de que en el citado precepto se preve simplemente la posibilidad de la expropiación por la Administración de dichos terrenos y no la obligación que deriva del artículo 103, repetidamente citado, de las normas urbanísticas vigentes en Cataluña, es lo cierto que en el presente caso, además, se ha producido una evidente incongruencia por parte de la sentencia recurrida EDJ 2009/198032 cuando enjuicia simplemente la consecuencia, que entiende que se deriva de la clasificación como no urbanizable y afecto a un sistema general de parque urbano según las normas urbanísticas del Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976 -que, como hemos visto, permiten simplemente considerar la posibilidad de la expropiación de dicho suelo-, con ello no tiene en cuenta que la verdadera cuestión sometida a consideración de la Sala por las partes, como lo había sido en vía administrativa, era la de si ese suelo, que nadie niega que nunca fué urbano o urbanizable, ha de ser obligatoriamente objeto de expropiación por ministerio de la ley en aplicación de lo dispuesto en el artículo 103 de las citadas normas urbanísticas.

Partiendo, por lo tanto, de lo anterior, el motivo casacional que se enjuicia ha de ser aceptado, por entender que se ha producido la denunciada incongruencia por parte de la sentencia recurrida EDJ 2009/198032 que, sin someter la nueva cuestión a las partes, ha resuelto el recurso en términos distintos de los planteados por las mismas partes, lo cual comporta la casación y anulación de la sentencia recurrida, así como la necesidad de resolver el debate en los términos planteados, partiendo de la base de que la propia Generalidad de Cataluña en el suplico de su escrito interpositorio plantea la posibilidad, no sólo de retrotraer las actuaciones para que sea el Tribunal de instancia el que aplique las normas autonómicas correspondientes, sino que esta decisión la adopte esta Sala fallando sobre el fondo del asunto, una vez apreciada la incongruencia este alto Tribunal, lo que en el presente caso se impone al objeto de conseguir una eficaz tutela judicial, dado que el artículo 103 de las repetidas normas urbanísticas de Cataluña es literalmente coincidente con lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley Estatal del Suelo de 1976, y que ha sido objeto ya de consideración la cuestión controvertida por esta Sala, tratándose, en definitiva, de aplicar al presente caso la jurisprudencia de este Tribunal existente que en el ámbito de la interpretación de dicha norma, pues, como hemos afirmado en sentencia de 4 de octubre de 2006 en el recurso de casación 4.144/2003 EDJ 2006/282194, el artículo 69 de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 de 1976 preve la expropiación, en términos que resultan reproducidos por el citado artículo 103, para aquellos terrenos que con arreglo a su clasificación urbanística no sean edificables por su propietarios y que no hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, constituyendo el artículo 69 del citado Texto Refundido, como hemos recordado en la sentencia de 21 de abril de 2005 (recurso 6456/2001) EDJ 2005/68408, una garantía para el interesado afectada por el planeamiento urbanístico que ve mermadas sus facultades dominicales con la prohibición de edificar.

Y, como añadíamos en aquella sentencia, de ello resulta que el indicado precepto no resulta de aplicación al suelo que por su propia condición derivada de la clasificación urbanística resulte no edificable y tampoco, como hemos recordado en sentencia de 15 de diciembre de 2005 EDJ 2005/256052, al urbanizable no programado, ya que el espíritu y finalidad de la norma, sólo permite su aplicación a aquellos terrenos que resulten en principio edificables por estar clasificados como suelo urbano o urbanizable programado y, en ningún caso, para el suelo no urbanizable al que el planeamiento en nada perjudica al incluirlo en una calificación de la que resulta su inedificabilidad.

En el presente caso, los recurrentes no niegan que el suelo antes de la vigencia del Plan General Metropolitano de Cataluña de 1976 tuviera la condición de no urbanizable, sino que entienden que ello no altera la exigencia de la expropiación "cuando nos encontramos ante suelos que aun considerándose no urbanizables se hayan adscritos o destinados a la implantación de un sistema general, como pueden ser, a modo de ejemplo, la previsión o ampliación de un aeropuerto, de un puerto, etc.", interpretación ésta sostenida por los recurrentes que se opone frontalmente a la que se deduce de la jurisprudencia de esta Sala antes mencionada, lo que impone la desestimación del recurso contencioso administrativo por considerar ajustada a derecho la resolución recurrida que declaró improcedente la pretensión expropiatoria formulada ante la recurrente en esta instancia por los propietarios del terreno.

La estimación del primer motivo casacional hace innecesario el enjuiciamiento del resto de los motivos casacionales aducidos por la recurrente.

TERCERO.- En aplicación de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción, no procede la condena en costas en el presente recurso, ni se aprecian razones determinantes para su imposición en la instancia.

FALLO

Ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación de la Generalidad de Cataluña contra sentencia de 18 de marzo de 2009 EDJ 2009/198032, que estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra resolución de 11 de noviembre de 2004

por la que se declaró inadmisibile la petición de expropiación de las fincas registrales números NUM000 y NUM001, propiedad de los recurrente de instancia, en el PARAJE000, que se encuentran calificadas por el Plan General Metropolitano como sistema general de espacios libres, parque urbano con alcance metropolitano, clave 6c, cuya sentencia, casamos y anulamos, declarando en su lugar, que procede desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de D. Jaime y D. Maximiliano contra la indicada resolución, que confirmamos por su conformidad a derecho en orden a la improcedencia de la expropiación por ministerio de ley de las citadas fincas. Sin costas en la instancia, ni en el presente recurso.

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

Publicación. Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Agustin Puente Prieto, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130062012100494