



Roj: **STSJ AND 14511/2024 - ECLI:ES:TSJAND:2024:14511**

Id Cendoj: **18087330042024100714**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Granada**

Sección: **4**

Fecha: **03/10/2024**

Nº de Recurso: **946/2022**

Nº de Resolución: **3028/2024**

Procedimiento: **Recurso de apelación**

Ponente: **RICARDO ESTEVEZ GOYTRE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN CUARTA**

**ROLLO DE APELACIÓN NÚM. 946/2022**

**SENTENCIA NÚM. 3028 DE 2024**

**Ilmos. Sres.:**

**Presidenta:**

**D<sup>a</sup> Beatriz Galindo Sacristán**

**Magistrados:**

**D. Ricardo Estévez Goytre**

**D. José Manuel Izquierdo Salvatierra**

En Granada, a tres de octubre de dos mil veinticuatro. Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, se ha tramitado el recurso de Apelación número **946/2022** dimanante del procedimiento ordinario número 50/2022, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de los de Granada; siendo parte apelante **D.<sup>a</sup> Soledad , D.<sup>a</sup> Leonor , D. Pelayo , D.<sup>a</sup> Aurelia , D.<sup>a</sup> Victoria , D.<sup>a</sup> Modesta , D.<sup>a</sup> Margarita , D.<sup>a</sup> Almudena , Y D. Camilo ,** que comparecen representados por la Procuradora D<sup>a</sup> Lilibiana Bustamante Sánchez y asistido de Letrado, y apelada el \*,representado por la Procuradora D<sup>a</sup> María del Carmen Moreno Romero y asistida de Letrado, y la **COMISIÓN PROVINCIAL DE VALORACIONES DE GRANADA**, representada y asistida por la Letrada de la Junta de Andalucía.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**-Se apela la sentencia nº 92/2022, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 4 de los de Granada, recaída en los autos del recurso contencioso-administrativo procedimiento ordinario número 50/2022, por la que se acordó:

*"Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D.<sup>a</sup> Soledad , D.<sup>a</sup> Leonor , D. Pelayo , D.<sup>a</sup> Aurelia , D.<sup>a</sup> Victoria , D.<sup>a</sup> Modesta , D.<sup>a</sup> Margarita , D.<sup>a</sup> Almudena , y D. Camilo , representado por la procuradora, D.<sup>a</sup> Lilibiana Bustamante Sánchez , contra la resolución de Comisión Provincial de Valoraciones, de 25 de abril de 2019, en virtud de la cual se fijó el valor del solar urbano residencial a expropiar en el expediente NUM000 en 611.853,9 euros, acto administrativo que confirmo. No se hace especial pronunciamiento sobre las costas."*

**SEGUNDO.**-El recurrente interpuso recurso de apelación alegando que concurrían las circunstancias para que fuera estimado el mismo.



**TERCERO.**-El apelado se opuso señalando el acierto y corrección de la sentencia apelada.

**CUARTO.**-Elevados los autos y el expediente administrativo, en unión de los escritos presentados, a esta Sala de lo Contencioso-Administrativo y personadas las partes en legal forma sin que ninguna de ellas solicitara vista, conclusiones o prueba, se señaló para votación y fallo para el día 26 de septiembre de 2024; llevada a cabo la misma, quedaron los autos vistos para dictar la correspondiente sentencia. Actuó como Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. Ricardo Estévez Goytre.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**- De la sentencia apelada.

La sentencia apelada desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los ahora apelante contra la resolución de Comisión Provincial de Valoraciones, de 25 de abril de 2019, por la que se fijó el valor del solar urbano residencial a expropiar en el expediente NUM000 , calificado por las NNSS de planeamiento como Sistema General de Equipamiento Cultural Público, en 611.852,84 euros. Tras transcribir el contenido del art. 131 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que fundamentó la valoración de la Comisión en el expediente NUM001 , y del art. 22 del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, resuelve la cuestión controvertida, consistente en que la valoración de la Comisión Provincial de Valoraciones se aparta radicalmente del criterio legalmente establecido para calcular los costes variables de la construcción en Derecho público, pues estima dichos costes en un 27% sobre el presupuesto de ejecución material, añadiéndose además un 10% de gastos variables en concepto de proyectos técnicos y honorarios, en los siguientes términos:

*"Atendiendo al objeto de ambas normas, el art. 1 de la primera determina que el presente Reglamento tiene por objeto el desarrollo de las valoraciones del texto refundido de la Ley de Suelo , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, mientras el art. 1 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre , tiene por objeto el desarrollo y ejecución del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.*

*En consecuencia, encontrándonos ante dos sectores de la actividad pública totalmente diferenciados (valoraciones y contratación pública), es claro que hay que estar al principio de especialidad normativa. Y en ese sentido la actora no puede hacer un espiguelo normativo invocando la norma que más le conviene aunque ciertamente el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, pueda tener carácter orientativo en orden a la determinación del beneficio industrial y de los gastos generales. Sin embargo, ello no puede constituirse en una categoría absoluta en otros ámbitos de la actividad pública como el que nos ocupa, en que la Comisión Provincial de Valoraciones ha efectuado una valoración motivada sobre por qué considera que los gastos ascienden al 27%, no habiéndose practicado prueba adicional que determine que el cálculo no se haya efectuado conforme a las reglas del art. 22 del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre , por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo. Tampoco se ha practicado prueba que lo desautorice.*

*Por otra parte, es cierto que el artículo 35.1.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en términos similares a lo que disponía el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ), señala:*

*"1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:*

*c) Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos...*

*Según la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1998 , Ar. 1418, la motivación consiste "en un razonamiento o una explicación, o en una expresión racional del juicio, tras los hechos de que se parte y tras la inclusión de éstos en una norma jurídica". Asimismo, el propio TS no exige de la motivación una extensa exposición de razonamientos, pero sí que sea expresión racional del juicio emitido y de las resoluciones, "dando razón plena del proceso lógico y jurídico que determina la decisión" ( SS de 4 de abril de 1987, Ar. 4219 ; 15 de febrero de 1991 , Ar. 1186), ya que "es necesario que el administrado conozca el fundamento, circunstancias y motivos del acto que le interesa y que debe realizarse con la amplitud necesaria para su debido conocimiento y ulterior defensa" ( Ss. de 9 de febrero de 1987, Ar. 2916 ; 11 de diciembre de 1998 , Ar. 10261), por lo que no basta una genérica remisión al contenido de preceptos legales ( S. de 5 de mayo de 1999 , Ar. 3973).*

*También con respecto a la motivación, la Sentencia del TS de 29 de septiembre de 2006 , señala que "resultaría en exceso formalista despreciar esa motivación por el hecho de que no conste en la resolución misma, siempre que conste en el expediente administrativo." Ese mismo criterio menos rigorista es el defendido en la más reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2007 (R.J. 4295).*



Es cierto que la resolución impugnada no justifica por qué se aparta del criterio seguido en el expediente nº NUM001 pero tampoco puede dejar de considerarse que nos encontramos ante un expediente que se tramita prácticamente cuatro años después (el NUM000) y que la Comisión no tiene por qué tenerlo presente cuando aplica un criterio de estricta legalidad que no ha sido en modo alguno desautorizado.

En ese sentido, atendiendo a lo ya señalado, la resolución impugnada cumple con las exigencias jurisprudenciales sobre la motivación de los actos administrativos, al justificar el criterio legal por el que se considera ese porcentaje del 27% de gastos, con independencia de que no haga análisis comparativo alguno de un expediente tramitado cuatro años antes (el 1/2015). Así pues, la actora no puede elevar a categoría vinculante la existencia de ese otro expediente cuando ha pasado un tiempo más que razonable para que la Comisión haya actualizado su criterio, no habiendo sido acreditado que el nuevo sea contrario a derecho.

En definitiva, el acuerdo impugnado es ajustado y se dicta en el ámbito de protección de los intereses públicos tutelados por la Administración demandada."

**SEGUNDO.-** Motivos de impugnación y alegaciones de las partes.

a) De la parte apelante.

1.- La CPV ha fijado unos costes variables desproporcionados, de forma totalmente contraria e injustificada, alejándose de su propio criterio.

La Comisión valoró la finca expropiada por el método residual estático y toma como base el valor de repercusión del suelo y le descuenta lo que costaría el derribo de la edificación existente según los costes de referencia de la construcción para el año 2018 del Colegio Oficial de Arquitectos de Granada, a los que aplica los siguientes porcentajes:

-Gastos Generales .....	13%
-Beneficio Industrial .....	9%
-Tasas municipales .....	4%
-Proyectos Técnicos, Dirección de Obra, Dirección de Ejecución y Control de Seguridad .....	10%
-Otros Gastos: Estudio Geotécnico, control de Calidad, Seguros Obligatorios y Gastos de acometidas .....	4%
TOTAL .....	37%

Y considera que a la hora de fijar el valor total de la construcción basando en la misma fuente que los apelantes, es decir, el coste total de toda la inversión que supondría la ejecución del edificio, la Comisión se aparta totalmente del criterio establecido en la Ley de Contratos del Sector Público, el Ministerio de Hacienda, y el manifestado por ella misma en otros expedientes, pues cuando la Comisión fijaba los gastos generales en un 13%, dentro de esa partida ya se incluyen tanto las tasas como los demás derivados de las obligaciones del contrato, entre los que se incluyen los proyectos técnicos, dirección de obra y dirección de ejecución y control de seguridad, así como el estudio geotécnico, control de calidad, seguros obligatorios y gastos de acometidas, por lo que está duplicando conceptos que ya se encuentran incluidos dentro de los gastos generales, de ahí que obtuviera ese desproporcionado 37%. Siendo dicho cambio de criterio algo completamente arbitrario, como la propia sentencia apelada reconoce.

2.- La sentencia no se ajusta a Derecho, al entender el Juzgado que está desplazando la normativa específica, y entiende que los demandantes hacen un "espiguelo normativo" a fin de desplazar la normativa específica; sin embargo, lo que se pretende en la demanda, a fin de integrar la norma de aplicación, el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones, es completar la definición del valor de la construcción establecido en dicho Reglamento, para definir qué conceptos se encuentran integrados dentro de los Gastos Generales, ya que el Reglamento de Valoraciones simplemente los enumera. Y es de esa manera, aplicando las consecuencias jurídicas de la Ley de Contratos del Sector Público, el Ministerio de Hacienda y el criterio adoptado por la propia Comisión en otros supuestos idénticos, como se consigue la paridad jurídica.

3.- El Juzgado se confunde al entender que se está fijando el precedente como fuente del Derecho.



4.- La presunción de veracidad y acierto de las resoluciones de las Comisiones Provinciales de Valoración tienen carácter iuris tantum.

5.- Valoración de la finca: tomando los valores del acuerdo de la CPV recurrido, pero subsanando sobre el mismo la desviación expuesta de aplicar un 37% para obtener los costes variables, y sustituyéndolo por el 19%, se obtendría un justiprecio de 820.931 euros.

b) *De la parte apelada: Ayuntamiento de Maracena.*

1.- El recurso debe ser desestimado por falta de análisis crítico de la sentencia de primera instancia.

2.- Valoración de la prueba.

La sentencia ha valorado correctamente la prueba practicada en el procedimiento, de la que resulta de modo patente, por el principio de legalidad, que la Comisión ha aplicado correctamente el Reglamento de Valoraciones.

c) *De la parte apelada: Comisión Provincial de Valoraciones.*

Se adhiere a los motivos de oposición al recurso de apelación formulados por la Administración codemandada, el Ayuntamiento de Maracena.

**TERCERO.- Posición de la Sala: desestimación del recurso de apelación.**

La resolución administrativa impugnada valora los terrenos expropiados aplicando el art. 37 del Real Decreto Legislativo 7/2015, como suelo urbanizado sin edificar, resolviendo la única discrepancia en el porcentaje a aplicar en concepto de gastos generales y beneficio industrial, toda vez que, en contra del criterio que se sostiene en el recurso de apelación, la CPV, siguiendo el criterio del Vocal Técnico, y de acuerdo con el art. 22.2 del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, suma a los costes de ejecución material de la obra los gastos generales, el beneficio industrial del constructor, el importe de los tributos que gravan la construcción, los honorarios profesionales por proyectos y dirección de las obras y otros gastos necesarios para la construcción del inmueble; con lo que, según la parte apelante, se estarían duplicando los gastos que han de incluirse en el concepto de gastos generales que, según el recurso de apelación, deben limitarse a los porcentajes de aplicación según el art. 131 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, lo que supondría una reducción del porcentaje a considerar por esos conceptos del 37% que aplica la Comisión al 19% que, según los apelantes, sería de aplicación.

Dicha cuestión ha de resolverse a favor de las pretensiones de los apelados, pues, como de forma explícita recoge la resolución administrativa impugnada, hay que aplicar la totalidad de los conceptos que se indican en el art. 22.2 del Real Decreto 1492/2011, que dice textualmente:

*"Los valores de repercusión del suelo de cada uno de los usos considerados a los que hace referencia el apartado anterior, se determinarán por el método residual estático de acuerdo con la siguiente expresión:*

$$VRS = \frac{Vv}{K} - Vc$$

Siendo:

(...)

*Vc = Valor de la construcción en euros por metro cuadrado edificable del uso considerado. Será el resultado de sumar los costes de ejecución material de la obra, los gastos generales y el beneficio industrial del constructor, el importe de los tributos que gravan la construcción, los honorarios profesionales por proyectos y dirección de las obras y otros gastos necesarios para la construcción del inmueble."*

Como vemos, el Reglamento de Valoraciones relaciona pormenorizadamente los gastos que hay que sumar a los costes de ejecución material de la obra para obtener el valor del suelo en situación de urbanizado no edificado, por lo que, siendo ésta la norma de aplicación especial, ha de rechazarse, como así lo hace la sentencia apelada, que para concretar el porcentaje de aplicación por esos conceptos haya que acudir



a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Por tanto, y no habiendo sido discutidos los porcentajes que por cada uno de esos conceptos aplica la Comisión, procede desestimar el motivo de impugnación.

Por otro lado, como hemos visto, se quejan los apelados de que con dicho criterio la Comisión se separa del mantenido en expedientes anteriores, vulnerándose así lo dispuesto en el art. 2.1 del Real Decreto 164/2018, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones, que dispone que las mismas "velarán por la aplicación homogénea de los criterios de valoración en los procedimientos de tasación de bienes y derechos que les sean sometidos." Cuestión que ha de entenderse resuelta en tanto en cuanto, como acabaos de señalar, la Comisión, acogiendo el criterio del Vocal Técnico, aplica el art. 22.2 del Reglamento de Valoraciones, que, como hemos significado, contiene reglas específicas para la valoración del suelo urbanizado no edificado, lo que comporta separarse de su anterior criterio en que no aplicaba dicha norma especial sino la de contratación pública.

Como ha señalado este Tribunal, Sala de Sevilla, en sentencia de 27 de febrero de 2020, recurso 1944/2019, es reiterada jurisprudencia que establece que la figura del precedente administrativo sólo puede operar en la legalidad y no al margen de ella, sin que el precedente administrativo puede ser alegado nunca para amparar situaciones contrarias a la legalidad ( Sentencias de la Sección 4ª de la Sala 3ª del Tribunal Supremo núm. 1200/2018 de 11 julio, dictada en Recurso de Casación núm. 1934/2016; o de la Sección 5ª de la misma Sala de 18 julio 2002 dictada en Recurso de Casación núm. 8365/1998).

En consecuencia, estando suficientemente motivado el cambio de criterio de la CPV, que como explícitamente señala aplica el criterio contenido en el Reglamento de Valoraciones a la hora de calcular los gastos que, además de los costes de ejecución material de la obra, han de tenerse en cuenta para calcular el valor del suelo urbanizado no edificado, no ha lugar a acoger tampoco la alegación que ahora examinamos.

**CUARTO.-**Procede, en consecuencia, desestimar el recurso de apelación. En cuanto a las costas de esta instancia, se imponen a la parte apelante en aplicación del art. 139 de la Ley Jurisdiccional, limitando las mismas a un máximo de 1.000 euros.

Vistos los artículos citados, sus concordantes y demás de general y pertinente aplicación

#### **FALLAMOS:**

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de apelación. Se imponen las costas a la parte apelante, con el límite señalado.

Intégrese la presente sentencia en el libro de su clase, y devuélvanse las actuaciones, con certificación de la misma, al Juzgado de procedencia, para su notificación y ejecución, interesándole acuse recibo.

Notifíquese la presente resolución a las partes, con las prevenciones del artículo 248.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, haciéndoles saber que, contra la misma, cabe interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo, limitado exclusivamente a las cuestiones de derecho, siempre y cuando el recurso pretenda fundarse en la infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, y hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora. Para la admisión del recurso será necesario que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, de conformidad con los criterios expuestos en el art. 88.2 y 3 de la LJCA. El recurso de casación se preparará ante la Sala de instancia en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido, y seguirá el cauce procesal descrito por los arts. 89 y siguientes de la LJCA. En iguales términos y plazos podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal Superior de Justicia cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma.

El recurso de casación deberá acompañar la copia del resguardo del ingreso en la Cuenta de Consignaciones núm.: 1749000024094622 , del depósito para recurrir por cuantía de 50 euros, de conformidad a lo dispuesto en la D.A. 15ª de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, salvo concurrencia de los supuestos de exclusión previstos en el apartado 5º de la Disposición Adicional Decimoquinta de dicha norma o beneficiarios de asistencia jurídica gratuita.

En caso de pago por transferencia se emitirá la misma a la cuenta bancaria de 20 dígitos: IBAN ES5500493569920005001274.

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



**Diligencia.**-Entregada, documentada, firmada y publicada la **anterior** resolución, que ha sido registrada en el Libro de Sentencias, se expide testimonio para su unión a los autos . Doy fe.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ