



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

#### **TRIBUNAL SUPREMO**

*Sentencia de 20 de julio de 2015*

*Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6.ª)*

*Rec. n.º 2734/2013*

#### **SUMARIO:**

**Urbanismo. Expropiación por ministerio de la Ley. Valoración de suelo rural y urbanizado.** Método de valoración a emplear, con el fin de determinar el justiprecio que correspondía percibir por la expropiación, pues mientras la propietaria defendía la valoración por el método residual estático, en atención a la situación urbanizada de los terrenos, el Ayuntamiento y el Jurado estimaron que era aplicable en la valoración el método de capitalización de rentas, por razón de la naturaleza de suelo rural de los terrenos. El PGOU del municipio reconocía y, en definitiva, clasificaba el suelo expropiado como Urbano, afecto a dotación, para cuya ejecución fue necesaria la obtención de los terrenos por expropiación. Sin embargo, el TRLS2008 (aplicable al caso) establece un régimen valorativo del suelo que se desvincula de la clasificación del suelo, y se apoya exclusivamente en la situación fáctica de suelo rural o urbanizado en que se encuentren los terrenos. La propia Exposición de Motivos del TRLS2008 así lo pone de relieve, al indicar que es perfectamente posible desvincular clasificación y valoración del suelo y que debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto. Tiende, por tanto, para valorar el suelo a su situación real, sin combinar este criterio con el del destino. Tampoco es conforme a derecho la aplicación de la doctrina jurisprudencial sobre los sistemas generales que contribuyen a crear ciudad, pues dicho criterio es de aplicación al suelo clasificado como no urbanizable o carente de clasificación, lo que no sucede en el presente caso.

#### **PRECEPTOS:**

RDLeg. 2/2008 (TRLS08), arts. 8.1, 12, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y disp. trans. tercera.

Ley 8/2007 (de suelo), arts. 21.2 y 23.

Ley 6/1998 (LRSV), art. 25.1.

Constitución Española, art. 33.

#### **PONENTE:**

*Don José María del Riego Valledor.*

#### **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veinte de Julio de dos mil quince.

Visto por esta Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación número 2734/2013, interpuesto por el Ayuntamiento de Burriana (Castellón), representado por el Procurador de los Tribunales D. Luis Fernando Granados Bravo, contra la sentencia de 9 de mayo de 2013, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso número 29/2011 , sobre expropiación, en el que han intervenido como partes recurridas, la Administración General del Estado representada por el Abogado del Estado, Promotora Desarrollos Urbanísticos AMEG SL representada por el Procurador de los Tribunales D. Isacio Calleja García, y BANKINTER SA representada por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup>. Rocío Sampere Meneses

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Primero.**

La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, dictó sentencia el 9 de mayo de 2013 , con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

"1.- Estimar en parteel recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad Promotora de Desarrollos Urbanísticos AMEG SL, representada por la Procuradora Doña Beatriz Llorente Sánchez, y defendida por Letrado, contra la Resolución del Jurado de Expropiación Forzosa de Castellón, de fecha 15-9-10 por la que se desestima la reposición entablada frente a otra de 10-3-10 que fija el justiprecio de las fincas registrales 53.163 y 22.640 sitas en el Pda. Camí de l'Onda als Vintens y Pda. Dels Vintens del TM de Burriana, con destino a viario público y dotación pública de red primaria de uso deportivo-recreativo del PGOUM, cuya expropiación interesaron sus titulares en base a lo previsto en el art. 75 1.d)de la LRAU en relación con el 69 LS T. Refundido de 1976.

2.- Anularlaspor contrarias a derecho, en lo que se refiere al valor del suelo, que se fija en 3.318.573,97 E -incluído premio de afección-, reconociendo el derecho al percibo de intereses legales desde el 7-7-08 (fecha de presentación de la hoja de justiprecio del expropiado) y hasta su efectivo pago, y condenando a la Administración demandada y codemandada a estar y pasar por tale declaraciones.

3.- No hacer expresa imposición de costas."

#### **Segundo.**

Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal del Ayuntamiento de Burriana, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Secretaria Judicial, por diligencia de ordenación de 19 de junio de 2013, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

#### **Tercero.**

La indicada parte recurrente presentó, con fecha 2 de septiembre de 2013, escrito de interposición del recurso de casación, en el que expuso los motivos en que se fundamentaba, y solicitó a esta Sala que dicte sentencia por la que se case la recurrida y se resuelva -entrando en el fondo- la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la actora en su totalidad, imponiendo, en todo caso, las costas procesales a la parte recurrida.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

#### **Cuarto.**

La Sección 1ª de esta Sala del Tribunal Supremo acordó, por auto de fecha 30 de enero de 2014 :

"Declarar la inadmisión del motivo Tercero del recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Burriana, contra la Sentencia de 9 de mayo de 2013, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ...y la admisión de los restantes motivos del recurso..."

#### **Quinto.**

Se dio traslado a las partes recurridas Promotora Desarrollos Urbanísticos AMEG SL y a la Administración General del Estado, para que manifestaran su oposición al recurso.

El Abogado del Estado presentó escrito, de fecha 27 de marzo de 2014, en el que manifestó que se abstenía de formular oposición, y la representación de Promotora Desarrollos Urbanísticos AMEG SL, en escrito de 8 de mayo de 2014, solicitó a esta Sala que resuelva desestimar el recurso de casación con base en los motivos expuestos, y proceda a la condena en costas al recurrente.

#### **Sexto.**

Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 14 de julio de 2015, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Maria del Riego Valledor, Magistrado de la Sala

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero.**

Se interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 9 de mayo de 2013 , que estimó en parte el recurso interpuesto por la entidad Promotora Desarrollos Urbanísticos AMEG SL, contra la resolución del Jurado de Expropiación Forzosa de Castellón, de 15 de septiembre de 2010, que desestimó el recurso de reposición formulado frente a la resolución de 10 de marzo de 2010, de fijación el justiprecio de las fincas que ahora indicaremos, en el término municipal de Burriana.

Hacemos una referencia a los antecedentes de la sentencia impugnada, para una mejor comprensión de las cuestiones planteadas.

La entidad Promotora Desarrollos Urbanísticos AMEG SL era la propietaria de dos fincas, inscritas en el Registro de la Propiedad Uno de Nules con los números 53.163 y 22.640, situadas en la partida Camino de Onda als Vintens, término municipal de Burriana, clasificadas en el PGOU de dicho municipio como suelo urbano y calificadas como suelo dotacional afecto a viario público y espacio libre de red primaria de uso deportivo, con unas superficies de 4.755 m<sup>2</sup> y 2.522 m<sup>2</sup>, y en fecha 30 de mayo de 2006, dirigió escrito al Ayuntamiento de Burriana, en el que anunció su propósito de iniciar el expediente expropiatorio por ministerio de la ley.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

La propietaria de los terrenos presentó al Ayuntamiento de Burriana, con fecha 7 de julio de 2008, hoja de aprecio acompañada de informe de tasación, que valoró las dos fincas de acuerdo con los criterios del artículo 23 de la Ley 8/2007 mediante la aplicación del método residual estático, considerando un aprovechamiento de 0,75 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, en la cantidad de 6.129.001,46 euros, que incluye el 5% de premio de afección.

Por escrito de 13 de octubre de 2008, la propiedad se dirigió al Jurado Provincial de Expropiación de Castellón, solicitando que fije el justiprecio de las indicadas fincas.

El Jurado Provincial de Expropiación Forzosa dio traslado al Ayuntamiento de Burriana, que formuló hoja de valoración de las fincas, basado en el informe elaborado por Ingeniero Agrónomo, que aplicó el método de capitalización de rentas anuales de los cultivos, previsto en el artículo 23 del RD Legislativo 2/2008 para la tasación del suelo rural, del que resultó un valor del suelo de ambas fincas de 129.444,82 euros, más 11.261,67 euros por las construcciones (murete, valla agrícola, riego localizado y pasillo de hormigón), en total 140.706,49 euros.

El Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Castellón, en fecha de 10 de marzo de 2010, señaló que la valoración debía referirse al momento de iniciación del expediente de justiprecio, que situó en la fecha de 7 de julio de 2008, en que la propiedad presentó su hoja de aprecio al Ayuntamiento de Burriana, apreció que el suelo objeto del expediente no estaba urbanizado y carecía de los servicios básicos, por lo que a pesar de su clasificación de suelo urbano no consolidado, debía valorarse conforme a su situación de suelo rural, mediante el método de capitalización de rentas a que se refiere el artículo 23 del RD Legislativo 2/2008, y aceptó la valoración del suelo y construcciones del Ayuntamiento de Burriana, en la cantidad por ambas fincas de 140.706,49 euros, que incluye el 5% de premio de afección.

La propietaria de los terrenos interpuso recurso de reposición, que fue desestimado por acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Castellón de 15 de septiembre de 2010.

El recurso contencioso administrativo interpuesto por la propiedad contra los anteriores acuerdos valorativos del Jurado, fue estimado en parte por la sentencia de la Sala de esta orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 9 de mayo de 2013, antes citada, que estimó que los terrenos debían valorarse como suelo urbanizado, mediante el método residual estático a que se refiere el artículo 24 del RD Legislativo 2/2008, aceptando la tasación realizada por el perito judicial en la fase probatoria, y fijó un valor del suelo de 3.318.573,97 euros, incluido el 5% de premio de afección, reconociendo el derecho a percibir intereses legales desde el 7 de julio de 2008 hasta el efectivo pago.

Contra la indicada sentencia se interpone el presente recurso de casación por la representación procesal del Ayuntamiento de Burriana.

### **Segundo.**

El recurso de casación se articula en cuatro motivos, formulados el primero al amparo del apartado c) del artículo 88.1 LJCA, y los tres restantes por el cauce del apartado d) del indicado precepto legal.

El primer motivo denuncia la incongruencia de la sentencia, en la medida que los hechos no ameritan el cumplimiento de las cuestiones objeto de debate, ni se han resuelto todas las cuestiones planteadas por las partes, limitándose la sentencia a afirmar que se funda en el dictamen pericial para destruir la presunción de legalidad de la valoración del Jurado.

El segundo motivo alega la infracción de los artículos 12, 13, 14, 21, 22, 23, 24 y 27 del TRLS, los artículos 69 y 87.3 del TRLRSOU, y el artículo 25.1 de la LRSV, porque la



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

sentencia considera que, al encontrarnos ante una expropiación por ministerio de la ley de un suelo que el PGOU clasifica como suelo urbano, afecto a dotación, la valoración ha de realizarse conforme a su valor urbanístico o de suelo urbanizado, obviando la realidad y siguiendo los criterios fijados en el artículo 24 TRLS y no los del artículo 23 TRLS considerados en la resolución del Jurado recurrida.

Como hemos dicho anteriormente, el motivo tercero del recurso fue inadmitido por el auto de esta Sala de 30 de enero de 2014 .

El motivo cuarto del recurso denuncia el error en la valoración de la prueba, dado que la valoración realizada por la Sala yerra al señalar que acepta la tasación del informe pericial, que estima no reúne la virtualidad suficiente para desvirtuar la presunción de legalidad y acierto de la resolución del Jurado recurrida, con una valoración de la prueba arbitraria y contraria a la sana crítica.

#### **Tercero.**

El primer motivo del recurso de casación alega que la sentencia impugnada ha incurrido en incongruencia omisiva, por un doble argumento, primero, porque recoge unos hechos "que no ameritan en absoluto el cumplimiento de las cuestiones objeto de debate" , y el segundo, a mayor abundamiento, porque el Jurado valoró los terrenos como suelo rural, por ser esta la realidad del suelo a expropiar, y la sentencia obvia estas cuestiones.

El Tribunal Constitucional ha dicho con reiteración, entre otras muchas en su sentencia 24/2010 , que la incongruencia omisiva se produce cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las cuestiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución.

Como indica la propia parte recurrente en el desarrollo de este motivo, uno de los ejes fundamentales del debate era el método de valoración a emplear, con el fin de determinar el justiprecio que correspondía percibir a la entidad propietaria de los terrenos afectados por la expropiación, pues mientras ésta defendía la valoración por el método residual estático, en atención a la situación urbanizada de los terrenos, el Ayuntamiento y el Jurado estimaron que era aplicable en la valoración el método de capitalización de rentas, por razón de la naturaleza de suelo rural de los terrenos.

No puede compartirse con la parte recurrente que la sentencia impugnada haya dejado sin respuesta la cuestión debatida entre las partes, pues se pronunció de forma clara en favor de la valoración de los terrenos expropiados conforme a su valor urbanístico o como suelo urbanizado, con la consecuencia de que resultaba aplicable el método residual estático para determinar el justiprecio.

Cuestión distinta a la incongruencia omisiva es que la parte recurrente no esté de acuerdo con las conclusiones de la sentencia impugnada, por las razones que apunta en este motivo, en el que alega que la sentencia impugnada atribuye a las parcelas expropiadas unas características que no se corresponden con la realidad, y la falta de expectativas de desarrollo urbanístico de los terrenos, lo que no guarda relación alguna con el requisito de congruencia de las sentencias.

El requisito de congruencia hace referencia a la relación o ajuste entre las pretensiones de las partes y el fallo de la sentencia, y en este caso no cabe apreciar ningún desajuste entre las pretensiones de las partes, relativas a los criterios aplicables para la valoración de los terrenos, y el fallo de la sentencia, que estimó procedente el criterio de valoración del suelo urbanizado, lo que es cuestión distinta a la corrección jurídica del pronunciamiento judicial.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Se desestima el primer motivo del recurso de casación.

#### **Cuarto.**

El segundo motivo del recurso de casación denuncia la infracción de los artículos 12 , 13 , 14 , 21 , 22 , 23 , 24 y 27 del texto refundido de la Ley del TRLS , los artículos 69 y 87.3 del TRLRSOU, y el artículo 25.1 de la LRSV , porque la sentencia impugnada se aparta de la obligación de valorar los bienes expropiados conforme a su realidad, para aplicar el método residual estático, como si nos encontrásemos ante unas parcelas completamente diferentes a las que son objeto de valoración, ya que estima que la regla general es la valoración del suelo con arreglo a su clasificación urbanística, y se remite además a la jurisprudencia sobre sistemas generales, que no es de aplicación al caso, mientras que la valoración de los terrenos en la legislación aplicable, que era el texto refundido aprobado por RD Legislativo 2/2008, distingue entre suelo rural y urbanizado, que es aquel que se encuentre integrado en forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, siendo claro el objetivo del legislador, que se destaca en la exposición de motivos del texto refundido de 2008, de que el suelo se tase en función de su realidad, separándose por ello del sistema de valoración vigente hasta ese momento.

Para resolver las cuestiones que plantea este motivo, hemos de empezar por señalar que la norma de valoración vigente y aplicable en el presente caso es el texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS2008). Así lo consideró el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Castellón, por razón de que el expediente de justiprecio se inició el 7 de julio de 2008, con la presentación de la hoja de aprecio de la propiedad, y así lo estimaron también los respectivos escritos de demanda y contestación de las partes, la sentencia impugnada y el escrito de interposición del recurso de casación, por lo que la vigencia y aplicación del TRLS2008 es una cuestión pacífica, que no ha suscitado duda alguna.

La sentencia recurrida estimó, en contra del acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, que en la valoración de los terrenos afectados por la expropiación resultaba aplicable el método residual estático, que el artículo 24 del TRLS2008 reserva para la valoración del suelo urbanizado, por dos razones, su clasificación como suelo urbano, y por aplicación de la doctrina de sistemas generales que crean ciudad, a las que añade que, con anterioridad, el propio Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Castellón había valorado con arreglo a criterios urbanísticos otras dos fincas propiedad de la actora.

El primer argumento de la sentencia recurrida para la valoración de los terrenos expropiados como suelo urbanizado se expresa en la forma siguiente (FD 3º):

En nuestro caso, como ya hemos establecido y las partes no desconocen, el PGOUde Burrian de 1995 (con Homologación de 2003), reconocía y, en definitiva, clasificaba el suelo expropiado como Urbano, afecto a dotación, para cuya ejecución fue necesaria la obtención de los terrenos por expropiación.

Consecuentemente, la valoración ha de hacerse conforme a su valor urbanístico o de suelo urbanizado, siendo de aplicación no el art. 23 -al que se remite el Acuerdo del JEF-, sino el 24 -todos ellos del TR 2/2008 -

Sin embargo, el TRLS2008 establece un régimen valorativo del suelo que se desvincula de la clasificación del suelo, y se apoya exclusivamente en la situación fáctica de suelo rural o urbanizado en que se encuentren los terrenos.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

La propia Exposición de Motivos del TRLS2008 así lo pone de relieve, al indicar que es perfectamente posible desvincular clasificación y valoración del suelo y que "debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto. En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: hay un suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiendo por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización."

El TRLS2008 atiende, por tanto, para valorar el suelo a su situación real, sin combinar este criterio con el del destino, como resulta del artículo 12 del citado texto legal, que establece que, a los efectos valorativos, "todo suelo se encuentra en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado".

De acuerdo con lo anterior, "todo el suelo" se encuentra necesariamente, a los efectos valorativos del TRLS2008, necesariamente en una de las dos situaciones básicas definidas en su artículo 12, lo que incluye por tanto a los terrenos destinados a dotaciones públicas, como los afectados por la expropiación en el presente caso.

Las dos situaciones básicas en las que se encuentra todo el suelo, la de suelo rural y suelo urbanizado, atienden a las características reales de los terrenos, y así, se encuentran en situación de suelo urbanizado, de acuerdo con el artículo 12.3 TRLS2008, los terrenos que estén integrados legal y efectivamente en la malla urbana, conformada por la red de viales, dotaciones y servicios propia de los núcleos de población, lo que exige haber sido urbanizados, o estar ocupados por la edificación en los porcentajes que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística o "tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes", mientras que se encuentra en situación de suelo rural, entre otros, de acuerdo con el artículo 12.2 TRLS2008, por exclusión, cualquier suelo que no reúna los requisitos del suelo urbanizado.

Esta Sala ya se ha pronunciado, en sentencias de 27 de octubre de 2014 (recurso 174/2012) y 31 de marzo de 2015 (recurso 4476/2012), sobre el nuevo régimen valorativo del suelo que resulta del TRLS2008, que se basa en la desvinculación entre valoración y clasificación del suelo, y en la distinción entre las situaciones de suelo rural y urbanizado, por razón de las condiciones fácticas en que se encuentren los terrenos, razonando lo siguiente:

"La Ley 8/2007 cambia los criterios de valoración del suelo, desvinculando su tasación de su clasificación urbanística, para atender exclusivamente a su situación, así se establece expresamente en su artículo 21.2 de dicha norma al señalar que " El suelo se tasaré en la forma establecida en los artículos siguientes, según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive" . Se atiende, por tanto, a la situación fáctica o real del terreno en el momento de su valoración, distinguiendo en su artículo 12 dos situaciones posibles: suelo rural o suelo urbanizado.

La situación de suelo rural no solo se aplica a los terrenos que tradicionalmente se han considerado como tales, por estar excluidos del proceso de transformación urbanística o por la protección de sus valores ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales entre otros, sino también (art. 12.b) para "el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente".



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Por el contrario, tan solo puede valorarse como suelo urbanizado el que se integra de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, contando " con todas las dotaciones y servicios requeridos por la legislación urbanística sin o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento". De ahí que no se alcanza la consideración de suelo urbanizado hasta que se ha concluido el proceso de urbanización.

Así, el suelo rural, tal y como ha sido definido por la ley, se valora, según dispone el art. 22 de dicha norma mediante la "capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración " sin que en ningún caso "... podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aun plenamente realizados".

En definitiva, la Ley 8/2007 desvincula la valoración del suelo de su clasificación urbanística y atiende únicamente a su situación fáctica como suelo completamente urbanizado. En palabras del Tribunal Constitucional en su reciente sentencia 141/2014 de 11 de septiembre "La actual opción del legislador, de desligar definitivamente la valoración de la clasificación del suelo, persigue, por otra parte, tal y como se explica en la exposición de motivos de la Ley, paliar la especulación, en línea con el mandato constitucional exart. 47 CE, y lograr que la valoración se lleve a cabo conforme a "lo que hay" y no a lo que "dice el plan que puede llegar a haber en un futuro incierto", a cuyos efectos la ley distingue dos situaciones: la de suelo rural, que es aquel que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y la de suelo urbanizado, que es el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran, como sigue razonando la exposición de motivos, "conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad".

De acuerdo con lo anterior, es contrario a los preceptos citados del TRLS2008 la valoración de los terrenos como suelo urbanizado, por razón de su clasificación en el PGOU como suelo urbano, sin ninguna referencia o apoyo en la situación real de los terrenos, como efectuó la sentencia impugnada.

Tampoco es conforme a derecho la aplicación de la doctrina jurisprudencial de este Tribunal Supremo sobre los sistemas generales que contribuyen a crear ciudad, que reproduce la sentencia recurrida, pues dicho criterio jurisprudencial es de aplicación al suelo clasificado como no urbanizable o carente de clasificación, lo que no sucede en el presente caso, además, porque hace referencia la sentencia recurrida al requisito de que las vías de comunicación se incorporen al entramado urbano y se encuentren al servicio de la ciudad, cuando en este caso los inmuebles expropiados no tenían por destino la construcción de una vía de comunicación, y finalmente, como razón decisiva, porque como hemos dicho en sentencias de 27 de octubre de 2014 (recursos 6421/2011 y 174/2012 ), 2 de febrero de 2015 (recurso 2425/2013 ) y en otras posteriores, el citado criterio jurisprudencial sobre los sistemas generales no puede mantenerse bajo la vigencia del artículo 12 del TRLS2008 que, para determinar la situación básica en que se encuentra todo suelo, atiende únicamente a la situación fáctica de los servicios urbanísticos con los que cuente la finca expropiada en el momento de su valoración, lo que impide valorar el suelo, como hacía la doctrina de sistemas generales, como si estuviera "de facto" urbanizado y contara con todos los servicios urbanísticos necesarios.

La sentencia impugnada también estima la pretensión de la recurrente porque el propio Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Castellón había valorado con anterioridad, conforme a criterios urbanísticos, dos fincas propiedad de la misma parte recurrente, sitas en la misma zona y con igual destino dotacional.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Se refiere la sentencia recurrida al acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Castellón, de 10 de octubre de 2007, que fijó el justiprecio de dos fincas, propiedad de la parte recurrente, sitas en la misma zona, con igual destino dotacional y cuyo expediente expropiatorio se había iniciado también por ministerio de la ley.

Sin embargo, dicho acuerdo del Jurado no puede tomarse como referencia en el presente caso, pues el marco normativo bajo el que se dictó es distinto al del caso que nos ocupa.

El indicado acuerdo del Jurado fue objeto de recurso contencioso administrativo, en el que recayó sentencia del TSJ de la Comunidad de Valencia de 15 de octubre de 2009 (recurso 1959/2007 ), y de acuerdo con los hechos recogidos en dicha sentencia, el expediente de expropiación se inició a instancia del propietario, que presentó su hoja de aprecio ante el Ayuntamiento de Burriana el 16 de mayo de 2006 , lo que determinó la aplicación, tanto por el Jurado como por la sentencia citada, de las normas de la Ley 6/98, cuyos criterios de valoración, establecidos en los artículos 25 y siguientes , se basaban en la clasificación del suelo, a diferencia de los criterios valorativos del vigente TRLS2008, que como hemos indicado, se desvinculan de la clasificación del suelo y atienden de forma exclusiva a la situación real de los terrenos.

La sentencia recurrida hace descansar la aplicación de los criterios de valoración del suelo urbanizado en las anteriores razones, sin justificar en modo alguno, y sin hacer mención siquiera, a la situación real de los terrenos expropiados y a la existencia en ellos de los servicios propios de los núcleos de población, que el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Castellón había negado categóricamente.

Por tanto, al fundamentar la sentencia recurrida la aplicación de los criterios de valoración del suelo urbanizado del artículo 24 del TRLS2008, en la clasificación de los terrenos, en la doctrina jurisprudencial de sistemas generales y en un precedente valorativo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, adoptado bajo otro marco normativo, ha infringido los artículos 12, 23 y 24 del indicado texto legal, que ordenan estar -a efectos valorativos- a la situación real de los terrenos.

Se estima el motivo segundo del recurso de casación.

#### **Quinto.**

En el motivo cuarto del recurso, el Ayuntamiento recurrente alega que la Sala de instancia yerra al aceptar la valoración del informe pericial, que estima no reúne la virtualidad suficiente para desvirtuar la presunción de legalidad y acierto de la resolución recurrida, incurriendo en una valoración de la prueba arbitraria y contraria a la sana crítica.

Esta Sala ha dicho en reiteradas ocasiones, como en las sentencias de 24 de septiembre de 2008 (recurso 2114/2006 ) y 23 de marzo de 2010 (recurso 6404/2005 ), entre otras muchas, que la formación de la convicción sobre los hechos para resolver las cuestiones objeto del debate procesal está atribuida al órgano judicial que, con inmediatez, se encuentra en condiciones de examinar los medios probatorios, sin que pueda ser sustituido en tal cometido por este Tribunal de casación, puesto que la errónea valoración no ha sido incluida como motivo de casación en el orden Contencioso-Administrativo en la LJCA, lo cual se cohonestaba con la naturaleza de la casación como recurso especial, cuya finalidad es la de corregir errores en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y no someter a revisión la valoración de la prueba realizada por el Tribunal de instancia.

No obstante, la anterior regla general de imposibilidad de someter a revisión la valoración de la prueba realizada por los Tribunales de instancia, admite excepciones en los



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

contados casos delimitados por la jurisprudencia, entre ellos, cuando se sostenga y demuestre, invocando el motivo de la letra d) del artículo 88, apartado 1, de la Ley 29/1998, la infracción de algún precepto que discipline la apreciación de pruebas tasadas, o que esa valoración resulta arbitraria o ilógica, como alega la parte recurrente en este caso.

Pero estas excepciones, como tales, tienen carácter restrictivo, por lo que no basta su mera invocación para franquear su examen por este Tribunal Supremo. Al contrario, partiendo de la base de que la valoración de la prueba por el Tribunal de instancia queda excluida del análisis casacional, la revisión de esa valoración en casación únicamente procederá cuando la irracionalidad o arbitrariedad de la valoración efectuada por la Sala de instancia se revele patente o manifiesta, siendo carga de la parte recurrente en casación aportar los datos y razones que permitan a este Tribunal llegar a la convicción de que así efectivamente ha sido.

En este caso, la sentencia recurrida aceptó el valor del suelo calculado por el perito de designación judicial, el arquitecto D. Eladio, que aplicó el método residual estático, establecido en el artículo 24 del TRLS2008 para la valoración del suelo urbanizado, sin examinar y sin tener acreditado que los terrenos expropiados reunían los requisitos exigidos por el citado precepto para la aplicación del indicado método valorativo.

Ya hemos señalado en el Fundamento de Derecho anterior cuales fueron las razones por las que la sentencia recurrida estimó que los terrenos expropiados debían de ser valorados como suelo urbanizado, ninguna de las cuales encuentra soporte en el TRLS2008.

Pero no solo la sentencia impugnada omitió el examen y pronunciamiento sobre la urbanización existente en los terrenos expropiados, la presencia de los servicios básicos, y si estos cumplían las exigencias del artículo 13.3 del TRLS2008 para considerar que se trataba de suelo en situación de urbanizado, sino que tampoco el perito judicial efectuó dicho examen, pues en el dictamen pericial no existe comentario alguno sobre la existencia en los terrenos expropiados de la urbanización y los servicios básicos que de forma tajante había negado el Jurado.

Por el contrario, en las actuaciones existen datos suficientes que impiden considerar que se haya desvirtuado la presunción de acierto de la valoración del Jurado, que partió de que los terrenos expropiados se encontraban en situación de suelo rural.

Como hemos indicado en el Fundamento de Derecho precedente, conforme a lo establecido en el artículo 12.3 TRLS2008, el suelo urbanizado, por oposición al rural, es aquel que se encuentra legalmente integrado en una malla urbana, conformada por red de viales, dotaciones y parcelas propias del núcleo o asentamiento de población del que forman parte, y además, ha de cumplir alguna de las condiciones que indica el propio precepto, que por lo que al presente recurso interesa, son las de "tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes".

El Informe de valoración elaborado por el Doctor Ingeniero Agrónomo D. Fermín, que el Ayuntamiento acompañó a su hoja de aprecio, en sus apartados 3 y 6, titulados "situación de las parcelas afectadas" (páginas 2 y 3) y "estado actual de las parcelas" (páginas 6 a 9), indica, tras la visita del autor del informe a las parcelas, que a los terrenos expropiados se accede a través de un camino agrícola denominado "Camí del Bras", y que las fincas estaban cultivadas de naranjo del grupo naranja Navel, con árboles de entre 10 y 12 años de edad, que presentaban buen aspecto fitosanitario, dispuestos en filas paralelas separadas por 6 metros y rodeadas por parcelas cultivadas también de cítricos.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

La hoja de aprecio de la propietaria no hace referencia al estado de urbanización y servicios básicos de los terrenos expropiados, pero si lo hace el escrito de 8 de abril de 2009, presentado por la propietaria para mostrar su oposición a la valoración del Ayuntamiento de los terrenos como suelo rural, indicando la propietaria en dicho escrito que era aplicable la previsión del artículo 12 del TRLS2008, que estima que es suelo urbanizado el que pueda llegar a contar con las dotaciones y servicios sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento, y que era evidente que "unas parcelas que lindan con la antigua papelera de Burriana (que ya ha sido objeto de expropiación por el Ayuntamiento de Burriana), pueden fácilmente contar con las dotaciones y los servicios legalmente previstos, bastando con la conexión a las instalaciones en funcionamiento" .

En el mismo sentido, el dictamen elaborado por el arquitecto D. Indalecio , que la propietaria acompañó a su escrito de demanda, señala que "la manzana...en que se encuentran ubicadas las parcelas a tasar, linda por el norte en toda su longitud con el camino de Onda (avenida totalmente urbanizada)" y "la existencia de todos los servicios urbanísticos (alcantarillado, aceras, red de suministro de agua potable, red de suministro de energía eléctrica y alumbrado público) en la Avenida Camí de Onda le confiere el carácter de suelo urbano a dicha manzana..."

Sin embargo, no puede estimarse acreditada en las actuaciones la afirmación de la propietaria, de que los terrenos expropiados puedan fácilmente contar con las dotaciones y servicios básicos, bastando con la conexión a las instalaciones en funcionamiento.

El dictamen del arquitecto D. Indalecio , acompañado por la propietaria a su escrito de demanda, al que acabamos de referirnos, indica que las manzanas en las que se encuentran las parcelas lindan con el Camí de Onda, que está totalmente urbanizado, y ha de subrayarse que lo que linda con la vía urbanizada es la manzana en que se encuentran las parcelas, pero no las parcelas mismas, que se encuentran en el extremo opuesto de la manzana, como es de ver en el plano de la sede electrónica del Catastro anexo a dicho informe, en el que se aprecia que las parcelas expropiadas no son colindantes con el Camí d'Onda, sino que entre las parcelas y la indicada vía existen otras fincas y parcelas, de forma que la conexión de las parcelas a las instalaciones existentes en el Camí d'Onda requiere de unas obras de acceso a través de esas parcelas intermedias.

El acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Castellón, que desestimó el recurso de reposición de la propietaria contra el acuerdo de fijación de justiprecio, reproduce y hace suyo el informe del arquitecto vocal técnico, que niega también que la finca sea colindante con una vía con dotación de los servicios básicos:

Asi mismo, el vial principal denominado Av. Camí d'Onda dispone de calzada asfaltada, aceras con arbolado e iluminación mediante farolas, sin embargo las parcelas...no disponen de acceso directo a este vial, puesto que el acceso a las mismas se realiza por un vial secundario "camino rural" no asfaltado, que carece de aceras y de alumbrado público.

Asimismo, en el momento de la expropiación las parcelas carecen de edificación alguna y están destinadas al cultivo de naranjos.

El Jurado, en definitiva, estimó que los terrenos expropiados no cuentan con urbanización y carecen de los servicios básicos, por lo que, a los efectos de valoración, consideró que la situación real de las fincas corresponde a la situación de suelo rústico.

Como hemos indicado, ni la sentencia impugnada, ni la prueba pericial practicada en las actuaciones, ofrecen dato o razón alguna para estimar que la situación fáctica de los terrenos expropiados sea distinta a la descrita por los acuerdos valorativos del Jurado, y por



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

ello no puede estimarse que la presunción de acierto que acompaña a dichos acuerdos haya quedado desvirtuada.

Por tanto, la Sala de instancia incurrió en una valoración irrazonable y arbitraria de la prueba pericial, al aceptar la aplicación de un criterio valorativo exclusivo del suelo urbanizado, sin que estuviera acreditado en las actuaciones que el suelo objeto de valoración se encontrara en dicha situación.

Se estima el cuarto motivo del recurso de casación.

#### **Sexto.**

La estimación de los motivos segundo y cuarto del recurso de casación lleva a la Sala, por disposición del artículo 95.2.d) de la Ley de la Jurisdicción, a resolver lo que proceda en los términos en que aparece planteado el debate.

De acuerdo con lo hasta aquí razonado, no cabe estimar desvirtuada la presunción de acierto del acuerdo valorativo del Jurado, que consideró que los terrenos expropiados, por carecer de urbanización y de los servicios básicos, se encontraban en una situación de suelo rural.

En la valoración del suelo rural resulta de aplicación el método del artículo 23 del TRLS2008, de capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración, que fue el criterio valorativo seguido por el Jurado.

La demanda, además de alegar que la resolución del Jurado infringe el artículo 12.3 TRLS2008, lo que según hemos razonado no puede compartirse, contiene otros argumentos en favor de la aplicación a los terrenos expropiados de las reglas de valoración propias del suelo urbanizado, que igualmente debemos rechazar.

En relación con la infracción del artículo 33 CE que invoca el escrito de demanda, debemos tener en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional, recogida en sentencias 37/1987 (FD 6) y 251/2006 (FD 4), que sobre el alcance de la garantía que incorpora el citado precepto constitucional, han dicho que "en tanto que institución de garantía de los intereses económicos privados, la expropiación implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico, que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración fijados por la Ley".

En igual sentido, esta Sala ha declarado reiteradamente, en sentencias de 25 de septiembre de 2012 (casación 5343/2009) y 7 de mayo de 2015 (recurso 522/2013), entre otras, que el artículo 33.3 CE garantiza exclusivamente el justo precio atendiendo al valor de los bienes y derechos expropiados conforme a los criterios de valoración legalmente establecidos.

En este caso, los criterios de valoración legalmente establecidos son los determinados por el artículo 23 TRLS2008 para el suelo rural, conforme hemos razonado en esta sentencia, que fueron los aplicados por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Castellón.

No puede estimarse la infracción de los artículos 8.1.d) y 27 TRLS2008, pues no se ha acreditado el presupuesto que habilita la aplicación de dichos preceptos, que se refieren al supuesto de aportaciones de suelo de los propietarios partícipes en una actuación de urbanización, cuando los propietarios ejerciten la facultad prevista en el artículo 8.1.c) de participar en la ejecución de la urbanización.

Tampoco puede estimarse la vulneración de la disposición transitoria 3ª del TRLS2008, que permite la valoración del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados, para los que el



planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, con arreglo a los criterios de la Ley 6/1998 , pues como hemos dicho en la sentencia de 17 de noviembre de 2014 (recurso 1033/2013 ), se refiere la DT 3ª, de forma terminante, a los terrenos que tuvieran la clasificación de suelo urbanizable delimitado, formalmente reconocida por el planeamiento el 1 de julio de 2007, que fue la fecha de entrada en vigor de la Ley 8/2007 , y esa no era la clasificación de las parcelas expropiadas.

Subsidiariamente plantea la demanda que la resolución del Jurado infringe los artículos 25 y 26 del TRLS2008, por no haber incluido en la valoración del suelo rural la pérdida de la facultad de participar en una actuación de urbanización, sin ofrecer mayores datos ni indicar la actuación de urbanización a que se refiere. En todo caso el Jurado de Expropiación Forzosa, en la resolución que resolvió el recurso de reposición, ha señalado, en relación con la modificación nº 31 del PGOU, cuya información pública se anunció en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana de 8 de junio de 2010, que prevé la conformación de una unidad de ejecución en la parcela de la Papelera, calificada como viario y dotación pública, que se trata de una modificación posterior a la resolución de determinación de justiprecio de 10 de marzo de 2010, lo que redundaría en la idea de que con anterioridad, y recordemos que la fecha de inicio del expediente de justiprecio y de referencia de la valoración era de julio de 2008, no se habían establecido las condiciones necesarias para el desarrollo urbanístico, sin que la propietaria haya contradicho en su demanda dichos datos.

En su escrito de demanda la propietaria solicitó la condena al pago de intereses por la demora en la tramitación del expediente de justiprecio, y dicha pretensión fue acogida por la sentencia ahora recurrida en su FD Sexto, con pronunciamiento expreso en la parte dispositiva sobre el derecho al percibo de intereses legales desde el 7 de julio de 2008 (fecha de presentación de la hoja de justiprecio del expropiado) y hasta su efectivo pago.

El Ayuntamiento recurrente impugnó, en el motivo tercero de su recurso de casación, las declaraciones de la sentencia en materia de intereses, por estimar que incurrieran en anatocismo e incongruencia extrapetita, pero como hemos señalado con anterioridad, el motivo tercero del recurso fue inadmitido por el auto de esta Sala de 30 de enero de 2014 , debido a su defectuosa preparación, por lo que el pronunciamiento sobre intereses de la resolución recurrida no es revisable en este recurso de casación.

#### **Séptimo.**

En conclusión con lo que se ha razonado, procede la desestimación de la demanda en cuanto al justiprecio de las parcelas expropiadas, manteniéndose por tanto el fijado por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Castellón, en su resolución de 10 de marzo de 2010, de 47.311,61 euros la finca 4311 y de 93.394,88 euros la finca 4312, con inclusión en ambos casos del 5% de premio de afección, y la estimación de la demanda en lo relativo a los intereses legales de las anteriores cantidades, manteniéndose lo resuelto al respecto por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia recurrida, de 9 de mayo de 2013 .

#### **Octavo.**

De conformidad con el artículo 139.2 LJCA , al haberse estimado el recurso de casación, no procede la imposición de las costas del mismo, sin que tampoco sea procedente, de acuerdo con el apartado 1 del citado precepto, la imposición de las costas de instancia al no apreciarse mala fe o temeridad.

**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

### **FALLAMOS**

Ha lugar al presente recurso de casación número 2734/2013, interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Burriana, contra la sentencia de 9 de mayo de 2013, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso número 29/2011 , que casamos.

Estimamos parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad Promotora de Desarrollos Urbanísticos AMEG SL, contra la resolución del Jurado de Expropiación Forzosa de Castellón, de 15 de septiembre de 2010, que desestima el recurso de reposición formulado frente a la resolución de 10 de marzo de 2010 (expediente 345/08), que anulamos en el extremo relativo a los intereses de demora y declaramos conformes a derecho en la valoración de las fincas expropiadas, declarando, por tanto, como justiprecio conforme a derecho el indicado en el Fundamento de Derecho Séptimo de esta sentencia, de 47.311,61 euros la finca 4311 y de 93.394,88 euros la finca 4312, con los intereses legales reconocidos por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 9 de mayo de 2013 (recurso 29/2011 ).

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la colección legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos .

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Jose Maria del Riego Valledor, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.