



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

#### TRIBUNAL SUPREMO

*Sentencia de 23 de diciembre de 2015*

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

*Rec. n.º 619/2015*

#### SUMARIO:

**Expropiación. Justiprecio en retasación. Sistemas generales que crean ciudad. M-50. Cambio de valoración en el suelo expropiado de urbanizable a no urbanizable.** La retasación no es una mera actualización del justiprecio originario, ni una adaptación de los datos entonces tenidos en cuenta a la coyuntura económica actual. La retasación consiste en la fijación de un nuevo justiprecio, mediante una nueva valoración del bien expropiado con arreglo a los rasgos jurídicos del mismo (clasificación del suelo, aprovechamiento, etc.) en el momento en que dicha retasación es solicitada. Las únicas características originarias del bien expropiado que deben seguir considerándose a efectos de la retasación son las puramente físicas, ya que como consecuencia de la realización del proyecto que legitimó la expropiación es posible que dichas características físicas hayan variado; y tomar en consideración esas nuevas características físicas conculcaría la prohibición, del art. 36 LEF, de incluir en el justiprecio las plusvalías -o las minusvalías- habidas con posterioridad a la iniciación del expediente expropiatorio. En resumen, la retasación debe buscar el valor del bien expropiado en el momento en que aquélla se solicita, si bien considerando idealmente que las características físicas del bien expropiado siguen siendo las que tenía en el momento de iniciación del expediente expropiatorio. Es decir, para fijar por retasación el valor del bien expropiado hay que atender al momento en que se solicita la retasación -situación jurídica de la finca y de su entorno, como es la clasificación del suelo, el aprovechamiento, etc.- pues con ella se persigue una nueva valoración del bien y sin que el expropiado deba soportar los efectos del retraso de la Administración, pero atendiendo a las características físicas que ella tenía al momento de la expropiación y, por tanto, sin atender a alteraciones físicas posteriores que en ella misma se hayan producido generando plusvalías o minusvalías (edificación realizada, elevación de altura del edificio, derribo de edificio, por ejemplo). Puesto que la retasación consiste en una nueva valoración del bien, ha de aplicarse la normativa vigente en el momento de solicitarse la retasación; hay un mínimo garantizado, que es el fijado inicialmente en el expediente expropiatorio, más los intereses legales de ese justiprecio hasta la fecha de solicitud de la retasación.

#### PRECEPTOS:

Ley de 16 de diciembre de 1954 (LEF), arts. 36 y 58.

Ley 8/2007 (De suelo), art. 21.2 y disp. trans. tercera.

RDLeg. 2/2008 (TRLS08), art. 22.2 y disp. trans. tercera.

#### PONENTE:

*Don Margarita Robles Fernández.*

#### SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintitrés de Diciembre de dos mil quince.



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

Visto por la Sala Tercera, Sección Sexta del Tribunal Supremo constituida por los señores al margen anotados, el presente recurso de casación para unificación de doctrina con el número 619/2015 que ante la misma pende de resolución interpuesto por . Ambrosio y D. Benito ,contra Sentencia de fecha 2 de Octubre de 2014, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso 203/2011 . Siendo partes recurridas el Abogado del Estado en la representación que ostenta y la Procuradora de los Tribunales Dª Gloria Messa Teichman en nombre y representación de la mercantil "Autopista del Henares, S.A." (HENARSA).

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Primero.**

La Sentencia recurrida contiene la parte dispositiva del siguiente tenor: " 1.- ESTIMAR EN PARTE el recurso contencioso-administrativo 203/11 ( y acumulado 251/11), interpuesto por el procurador D. PABLO RON MARTIN, en nombre y representación de D. Ambrosio y D. Benito ; y por la procuradora Dña. GLORIA MESSA TEICHMAN, en nombre y representación de AUTOPISTA DEL HENARES, S.A. CONCESIONARIA DEL ESTADO contra la Resolución de 20-01-11 (expte. NUM000 ) del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Madrid, que desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de 25-11-10, que, en relación con la retasación de la finca nº NUM001 , del Proyecto M-50, Tramo N-II a N-I , Clave T-8-M-9004-B, sita en el término municipal de Paracuellos del Jarama, acuerda un justiprecio total de 267.343,84 euros, más intereses legales, actuación administrativa que en consecuencia se revoca y anula por no resultar ajustada a Derecho. 2.- DESESTIMAR el presente recurso en todo lo demás. 3.- No procede pronunciamiento alguno en las costas del presente recurso ."

#### **Segundo.**

Notificada la anterior Sentencia, el Procurador de los Tribunales D. Pablo Ron Martín, en nombre y representación de D. Ambrosio y D. Benito , presentó escrito ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid interponiendo recurso de casación para unificación de doctrina contra la Sentencia anteriormente citada, en el que formuló sus consideraciones fácticas y jurídicas y terminó suplicando a la Sala de instancia elevase los autos a esta Sala a fin de que dicte Sentencia en la que, estimando el recurso, casase y anulase la impugnada.

#### **Tercero.**

Admitido el recurso a trámite, se concede a las partes recurridas el plazo de treinta días a fin de que formalicen sus escritos de oposición, trámites que fueron evacuados según consta en las actuaciones de instancia.

#### **Cuarto.**

Mediante Providencia dictada por el Tribunal "a quo" el 6 de Febrero de 2015, se tuvo por evacuados los trámites de oposición al recurso de casación para unificación de doctrina,



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

acordándose elevar las actuaciones así como el expediente administrativo a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, así como emplazar a las partes ante la misma.

**Quinto.**

Formado el rollo de Sala y una vez concluidas las actuaciones se señaló para votación y fallo del presente recurso la audiencia el día 22 de Diciembre de 2015, en cuyo acto tuvo lugar su celebración.

Siendo Ponente la Excm. Sra. D<sup>a</sup>. Margarita Robles Fernandez,

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.**

Por la representación procesal de D. Ambrosio y D. Benito , se interpone recurso de casación para unificación de doctrina contra Sentencia dictada el 2 de Octubre de 2014 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en la que se estima en parte los recursos contencioso-administrativo interpuestos por los ahora recurrentes, así como por Autopista de Henares SA contra Acuerdo del Jurado de Madrid de 20 de Enero de 2011 que había fijado el justiprecio en retasación de la finca NUM001 del proyecto M50 Tramo NII a NI clase T-8-M-9004B sita en el término municipal de Paracuellos del Jarama.

A los efectos que importan para la resolución del recurso de casación para unificación de doctrina y teniendo en cuenta que nos hallamos ante un justiprecio en retasación, es necesario tener en cuenta: A) que el Jurado pese a ser un suelo clasificado como no urbanizable, lo valoró como urbanizable, en aplicación de la doctrina de los sistemas generales, acudiendo al método objetivo; B) que la Sentencia después de entender que resulta aplicable la Ley 8/2007, justifica las razones que le llevan a cambiar de criterio, en relación al seguido por ella misma, en aplicación precisamente de esa Ley con el consiguiente rechazo a aplicar la doctrina de los sistemas generales sin perjuicio de tener en cuenta el mínimo garantizado en los supuestos de retasación. Así dice respecto al cambio de criterio:

" QUINTO.- Los elementos en que se sostenía el criterio de la Sección, al tiempo que admitía la incidencia que en la valoración suponía la entrada en vigor la Ley del Suelo 8/2007 y su Texto Refundido (Real Decreto Legislativo 2/2008), por virtud de lo establecido en sus respectivas disposiciones transitorias terceras, mantuvo, al igual que el Jurado, que aun tratándose de terrenos emplazados en el no urbanizable, debían ser valorados como urbanizables por razón de su destino.

La primera y principal causa de apartarnos del anterior criterio es que el nuevo régimen de valoraciones desvincula, disocia y desliga definitivamente la clasificación y categorización urbanística y la valoración; esta ha de realizarse atendiendo a la situación real del terreno y, como señala la exposición de motivos de la Ley 8/2007 « sin valorar expectativas generadas exclusivamente por la actividad administrativa de ordenación de los usos del suelo». Eso por un lado.

Por otro, porque el previo incumplimiento en el pago del justiprecio en el plazo previsto por el artículo 58 de la LEF , no permite hacer una interpretación correctora de la disposición transitoria tercera apartado 1, que impone que las reglas de valoración contenidas en la nueva



**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**

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

regulación «serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de su entrada en vigor». Su aplicación no conduce a ningún absurdo jurídico ni favorece al obligado al pago pese al incumplimiento, en menoscabo de los legítimos derechos e intereses del expropiado, como se venía afirmando. Y es que el justiprecio originariamente establecido operara siempre como un mínimo garantizado cuando al momento de solicitarse la retasación el valor de los bienes expropiados disminuya en el mercado, al tiempo que la 5 Ley de Expropiación Forzosa recoge el principio general de que el justiprecio devenga intereses a favor del interesado, siempre que se haya producido retraso en su pago (vid art. 57 ).

Y una razón más: ni los terrenos destinados a infraestructuras estatales deben ser contemplados por el Planeamiento Urbanístico municipal dentro de una clase y categoría concreta de las subdivisiones territoriales primarias que prevea la legislación urbanística, menos aún en la del urbanizable. La competencia legislativa relativa a la adscripción de los terrenos a las clases y a las categorías en que aquéllas se desagrega, viene atribuida en exclusividad a las Comunidades Autónomas (ver por todas la STC 164/2001 ), sin perjuicio de las competencias que ostenta el Estado en virtud del artículo 149.1 de la Constitución y de sus actos sectoriales.

Tenemos que aceptar como superada y alterada por el nuevo régimen de valoraciones instaurado, la jurisprudencia del Tribunal Supremo en cuanto venía reconociendo, con matices y a los solos efectos valorativos, aprovechamientos urbanísticos (ficticios) a los terrenos previstos por lo que las leyes urbanísticas de 1975, 1992 y 1998 denominaban sistemas generales, más allá de que no estuviesen incluidos en las divisiones correspondientes a los suelos urbanizables establecidas por el planeamiento y también con independencia de si los sistemas tenían carácter municipal o supramunicipal. Con todo esta doctrina fue matizándose paulatinamente para ceñirla a los sistemas generales destinados a «crear ciudad», según expresión acuñada por el Tribunal Supremo.

La exposición de motivos de la Ley 8/2007 lo explicita sin ambages: «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 (...)». Y continúa « 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. Ambos se valoran 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».

Como todas las reformas de la legislación urbanística, los procesos de transformación en curso, bien en la fase de establecer la ordenación de desarrollo, o bien en estado de transformación, son objeto de especial cuidado para respetar el principio de confianza y no perjudicar los proyectos empresariales en curso. Por esa razón, la disposición transitoria tercera confirió, como excepción a las reglas de valoración que instauraba, de aplicabilidad inmediata a su entrada en vigor, la pervivencia, para determinadas situaciones preexistentes, de la Ley 6/1998 , para determinadas según había quedado redactada por la Ley 10/2003 « siempre y cuando en el momento a que deba entenderse referida la valoración no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento o, si han vencido, sea por causa imputable a la Administración o a terceros». Ahora bien, el caso examinado no es incardinable en ese supuesto específico de intertemporalidad: la prórroga del régimen de valoraciones que deroga, esto es, el contenido en la Ley 6/1998, queda reducido a la valoración de los terrenos que formen parte del suelo urbanizable para los que el planeamiento hubiera establecido las condiciones para su desarrollo, lo que, desde luego, no es el caso.



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

Hasta aquí nuestra explicación razonada de por qué cambiamos el criterio mantenido anteriormente ."

En cuanto al justiprecio de retasación precedente dice:

" SEXTO.- Las infraestructuras del tipo de la que nos ocupa están previstas expresamente en el artículo 21.2 de la Ley del Suelo y en el 22.2 del Texto Refundido. Con arreglo a dichos preceptos el suelo se tasarà 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. Este criterio « será también de aplicación a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, tanto si estuvieran previstos por la ordenación territorial y urbanística como si fueran de nueva creación, cuya valoración se determinará según la situación básica de los terrenos en que se sitúan o por los que discurren de conformidad con lo dispuesto en esta Ley».

A ello se suma que a efectos de la retasación las características físicas de los terrenos expropiados a considerar son las originarias, o dicho en otras palabras, la realización del proyecto que legitimó la expropiación no incide en la valoración a efectos de la retasación porque de tomarse en cuenta las nuevas características físicas derivadas de la ejecución del proyecto, se conculcaría la prohibición, impuesta por el art. 36 LEF , de incluir en el justiprecio las eventuales plusvalías que sean consecuencia directa de la ejecución del proyecto (vid sentencias del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2009, recurso de casación 806/2006 y de 14 de marzo de 2014, recurso de casación 2788/2011 .

Llegados a este punto, que conduce a aceptar la tesis de HENARSA, tenemos que hacer una puntualización que impide acoger su pretensión en el punto en que solicita que se establezca como valor de retasación el fijado en su hoja de aprecio.

Por tener la retasación una naturaleza garantista no es posible establecer en retasación un justiprecio inferior al fijado inicialmente, pues el propietario-expropiado tuvo que soportar las consecuencias adversas de la demora en el pago del justo precio, y consiguientemente no puede resultar más perjudicado por el retraso en el pago.

Por lo tanto, como el justiprecio originariamente establecido opera como un mínimo garantizado , y es superior al que resultaría de su valoración utilizando el método de capitalización, debe mantenerse aquel justiprecio o."

Sobre una posible indemnización por supuesta nulidad del procedimiento expropiatorio se señala:

" SÉPTIMO.- Respecto, por último, de la solicitud de indemnización de daños y perjuicios en un 25% del justiprecio establecido por la alegada nulidad del procedimiento expropiatorio constitutiva de vía de hecho, a que hacen referencia los recurrentes expropiados en su escrito de demanda, debemos reiterar, tal y como expusimos en anteriores sentencias, que, dados los términos en que está redactado el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa -"Si transcurrieran dos años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación, con arreglo a los preceptos contenidos en el cap.III del presente título II"-, tal pedimento resulta improcedente en la medida en que el procedimiento de retasación se limita exclusivamente a la mera nueva evaluación de los bienes y derechos que fueron objeto del primitivo justiprecio.

Como explicamos al razonar la procedencia de llevar a cabo la retasación, y como afirma la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección Sexta, de 8/11/2011 , así como en la dictada el 6/03/12 , entre otras, tal indemnización repara el daño derivado de la referida circunstancia, pero no tiene la naturaleza de precio del suelo ni tiene por lo tanto



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

sentido alguno su reclamación o revisión ahora, toda vez que no respondería a la finalidad de la retasación consistente en adecuar el precio del suelo a la realidad patrimonial que se entiende afectada por el transcurso del plazo previsto en la ley sin que haya sido abonado, adecuación que exige una nueva valoración de los bienes y derechos expropiados ."

### **Segundo.**

Por los actores se considera que la Sentencia recurrida, contiene una doctrina contraria a la sostenida en las sentencias que cita como de contraste, pese a que en todas ellas se trataba de finca afectadas por el mismo expediente expropiatorio, en el mismo término municipal y cuya retasación tuvo lugar, con posterioridad a la Ley 8/2007.

Las sentencias que se citan de contraste dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y cuya firmeza se acredita, son las siguientes: la recaída el 5 de Junio de 2014 en procedimiento ordinario 560/2010; las dictadas en esa misma fecha en los procedimientos ordinarios 561/2010, 562/2010, 563/2010, 564/2010 y 565/2010; la dictada el 24 de Julio de 2014 en procedimiento ordinario 725/2010 y la recaída el 3 de Julio de 2010 en procedimiento ordinario 726/2010.

Estiman los recurrentes que en todas estas Sentencias, hay una postura favorable a la procedencia de valorar el suelo como urbanizable, al considerar la M-50 como una infraestructura que crea ciudad y que esta conclusión no puede verse afectada por la entrada en vigor de la Ley 8/2007, sin olvidar que ese mismo suelo había sido valorado como urbanizable en su momento, por la consideración de la M-50 como sistema general, que crea ciudad y no puede dejar de serlo en la impugnación del justiprecio en retasación.

Así mismo dice que la Sala de instancia realiza una valoración al aplicar la Ley 8/2007, que se separa de lo resuelto por el Jurado en lo relativo al precio máximo de venta de las viviendas de protección pública, según las Sentencias de esta Sala que cita, en relación al método objetivo, pero es importante precisar que la referencia a esas Sentencias, lo hace desde el punto de vista doctrinal, en cuanto aplican el método objetivo, sin especificar cual sería la identidad a considerar, para reputarlas como Sentencias de contraste.

Por último alega que la Sentencia ha considerado improcedente su petición de declaración de "vía de hecho", con la consiguiente negativa a atender su petición de indemnización por daños y perjuicios y sin embargo apreció esa vía de hecho en las Sentencia de 16 de julio de 2011 , procedimiento ordinario 538/2008; en las de 23 de Septiembre de 2011, procedimientos ordinarios 543/2008 y 544/2008 y en la de 16 de Septiembre de 2011, procedimiento ordinario 545/2008, Sentencias de las que sí aporta certificación acreditativa de firmeza, a los efectos de servir como Sentencias de contraste.

### **Tercero.**

Interpuesto recurso de casación para unificación de doctrina, hemos de tener en cuenta que esta Sala en innumerables ocasiones se ha pronunciado sobre la naturaleza y exigencias formales necesarias para la viabilidad del recurso de casación para unificación de doctrina, por todas citaremos las Sentencias de 24 de Julio de 2014 (Rec.Unif.Doctrina 2510/2013 ) y 23 de Julio de 2015 (Rec. 2776/2014 ) donde decimos:

"Suscitado el debate en la forma expuesta es necesario hacer referencia a las exigencias formales de este recurso de casación para la unificación de doctrina que, como hemos declarado reiteradamente -por todas, sentencia de esta Sala de 24 de julio de 2012, dictada en el recurso 1112/2012 -, se configura como un recurso excepcional y subsidiario

The logo consists of the letters 'CEF.-' in a bold, white, sans-serif font, enclosed within a dark rectangular box.

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



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

respecto del de casación propiamente dicho, que tiene por finalidad corregir interpretaciones jurídicas contrarias al ordenamiento jurídico, pero sólo en cuanto constituyan pronunciamientos contradictorios con los efectuados previamente en otras sentencias específicamente invocadas como de contraste, respecto de los mismos litigantes u otros en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales. Se trata, con este medio de impugnación, de potenciar la seguridad jurídica a través de la unificación de los criterios interpretativos y aplicativos del ordenamiento, pero no en cualquier circunstancia, conforme ocurre con la modalidad general de la casación -siempre que se den, desde luego, los requisitos de su procedencia-, sino "sólo" cuando la inseguridad derive de las propias contradicciones en que, en presencia de litigantes en la misma situación procesal y en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, hubieran incurrido las resoluciones judiciales específicamente enfrentada. No es, pues, esta modalidad casacional una forma de eludir la inimpugnabilidad de sentencias que, aun pudiéndose estimar contrarias a Derecho, no alcancen los límites legalmente establecidos para el acceso al recurso de casación general u ordinario, ni, por ende, una última oportunidad de revisar jurisdiccionalmente sentencias eventualmente no ajustadas al ordenamiento para hacer posible una nueva consideración del caso por ellas decidido. Es, simplemente, un remedio extraordinario arbitrado por el legislador para anular, sí, sentencias ilegales, pero sólo si estuvieran en contradicción con otras de Tribunales homólogos o con otras del Tribunal Supremo específicamente traídas al proceso como opuestas a la que se trate de recurrir.

Esa configuración legal del recurso de casación para la unificación de doctrina determina la exigencia de que en su escrito de formalización se razone y relacione de manera precisa y circunstanciada las identidades que determinan la contradicción alegada y la infracción legal que se imputa a la sentencia, como determina el artículo 97 de la Ley Jurisdiccional . Por ello, como señala la sentencia de 20 de abril de 2004 , "la contradicción entre las sentencias aportadas para el contraste y la impugnada debe establecerse sobre la existencia de una triple identidad de sujetos, fundamentos y pretensiones. No cabe, en consecuencia, apreciar dicha identidad sobre la base de la doctrina sentada en las mismas sobre supuestos de hecho distintos, entre sujetos diferentes o en aplicación de normas distintas del ordenamiento jurídico.

Si se admitiera la contradicción con esta amplitud, el recurso de casación para la unificación de doctrina no se distinguiría del recurso de casación ordinario por infracción de la jurisprudencia cuando se invocara la contradicción con sentencias del Tribunal Supremo. No se trata de denunciar el quebrantamiento de la doctrina, siquiera reiterada, sentada por el Tribunal de casación, sino de demostrar la contradicción entre dos soluciones jurídicas recaídas en un supuesto idéntico no sólo en los aspectos doctrinales o en la materia considerada, sino también en los sujetos que promovieron la pretensión y en los elementos de hecho y de Derecho que integran el presupuesto y el fundamento de ésta. Debe, pues, apreciarse una incompatibilidad lógica entre ambos pronunciamientos, sin margen alguno de interpretación de normas diversas, de aplicación de las mismas sobre supuestos de hecho distintos o de diferente valoración de las pruebas que permita, independientemente del acierto de uno u otro pronunciamiento, justificar a priori la divergencia en la solución adoptada."

Y es que, como dice reiteradísima jurisprudencia de esta Sala, la contradicción entre las sentencias contrastadas ha de ser ontológica, esto es, derivada de dos proposiciones que, al propio tiempo, no pueden ser verdaderas o correctas jurídicamente hablando y falsas o contrarias a Derecho. Esta situación no presenta analogía alguna con la de sentencias diferentes, pese a la identidad de planteamientos normativos o de hecho entre ambas, en función del resultado probatorio que haya podido apreciarse en unas u otras.



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

Teniendo en cuenta lo expuesto no está de más reseñar las peculiaridades que las exigencias mencionadas comportan en supuestos en los que, como el presente, se impugnan acuerdos de valoración en procedimientos de expropiación forzosa, porque como se declara entre otras muchas en las sentencias de 25 de Abril de 2014 (Rec. 3614/2013 ), "en materia de expropiación forzosa, datos como la localización del terreno expropiado, la situación urbanística del mismo y las características del proyecto que legitima la expropiación -entre otros- son de crucial importancia para la determinación del justiprecio, de donde se sigue que entre asuntos relativos a operaciones expropiatorias diferentes no cabe normalmente apreciar la identidad de hechos exigida por el art. 96 LJCA para que prospere el recurso de casación para la unificación de doctrina. No es ocioso recordar que éste no tiene como finalidad salvaguardar la uniforme aplicación de criterios de interpretación normativa o de la jurisprudencia, sino más modestamente impedir que casos efectivamente iguales reciban soluciones distintas. Por lo demás, la afirmación de que la sentencia impugnada se basa en una valoración arbitraria de la prueba no puede ser atendida, por tratarse de una cuestión que, a la vista de lo que se acaba de señalar, queda indudablemente fuera del ámbito de este medio de impugnación."

#### **Cuarto.**

Hecha esta primera aproximación, es necesario tener en cuenta también con carácter previo, que la Sentencia ahora recurrida motiva por qué cambia el criterio que hasta el momento había seguido esa Sala, en relación a la valoración del suelo no urbanizable expropiado para la construcción de la autovía de circunvalación M-50, suelo que pese a la referida clasificación se había venido valorando como urbanizable, en aplicación de la doctrina de los sistemas generales destinados a crear ciudad.

La Sala de instancia parte de la naturaleza de la retasación, entiende que es aplicable al caso de autos la Ley 8/2007, Ley que no permite la aplicación de la doctrina de los sistemas generales destinados a crear ciudad y en todo caso y como se ha transcrito, señala cual debe ser el mínimo garantizado en supuesto de retasación.

Ese planteamiento es el correcto y conforme con el mantenido por esta Sala, por todas citaremos nuestra Sentencia de 22 de Mayo de 2015 (Rec. 776/2013 ), donde nos referimos en primer lugar y en relación a la retasación, diciendo "la retasación no es una mera actualización del justiprecio originario, ni es una adaptación de los datos entonces tenidos en cuenta a la coyuntura económica actual. La retasación consiste en la fijación de un nuevo justiprecio, mediante una nueva valoración del bien expropiado con arreglo a los rasgos jurídicos del mismo (clasificación del suelo, aprovechamiento, etc.) en el momento en que dicha retasación es solicitada. Las únicas características originarias del bien expropiado que deben seguir considerándose a efectos de la retasación son las puramente físicas, ya que como consecuencia de la realización del proyecto que legitimó la expropiación es posible que dichas características físicas hayan variado; y tomar en consideración esas nuevas características físicas conculcaría la prohibición, impuesta por el art. 36 LEF , de incluir en el justiprecio las plusvalías -o las minusvalías- habidas con posterioridad a la iniciación del expediente expropiatorio. En resumen, la retasación debe buscar el valor del bien expropiado en el momento en que aquélla se solicita, si bien considerando idealmente que las características físicas del bien expropiado siguen siendo las que tenía en el momento de iniciación del expediente expropiatorio."

Del mismo modo, en nuestras Sentencias de 14 de marzo de 2014 (Rec.2788/2011 ) y 12 de Marzo de 2013 (Rec. 2715/2010 ) recogidas por la anteriormente citada, señalamos:





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

"Antes de entrar al concreto examen de las infracciones que se denuncian en este motivo de casación, conviene señalar que el art. 58 de la Ley de Expropiación Forzosa contempla el derecho del expropiado a una nueva evaluación de las cosas o derechos objeto de expropiación (retasación), por el mero transcurso de dos años sin que el pago de la cantidad fijada como justiprecio se haga efectivo o se consigne, plazo de caducidad y cuyo cómputo se inicia con la fecha del acuerdo del Jurado de Expropiación Forzosa fijando el justiprecio, como señala el art. 35.3 de la dicha LEF y declara abundante jurisprudencia ( Ss. 8-10-89 , 4-5-2004 , 18- 5-2005).

Partiendo de esas declaraciones legales y reglamentaria, la jurisprudencia de esta Sala y Sección ha configurado la retasación en Sentencia de 24 de junio de 2002 como "una institución jurídica de marcado corte garantista en beneficio del propietario-expropiado, que pretende evitar los perjuicios que por la demora en el pago del justiprecio pudieran derivarse para aquél y tiene su razón de ser en la caducidad de los justiprecios expropiatorios, a los que se priva de eficacia por el simple transcurso de los plazos legales sin haber hecho efectivo al expropiado su importe o consignado el mismo, por ello supone una nueva valoración con la que se impone la fijación de otro justiprecio, que no puede quedar condicionado a lo que las partes pudieron u ofrecieron en sus iniciales hojas de aprecio, pues los módulos o criterios aplicables serán los pertinentes al momento en que se solicitó la retasación, ya que de otro modo no sería lógica la remisión legal a los preceptos legales contenidos en el capítulo III del título III de la Ley de 1954.

Ahora bien, por tener la retasación una naturaleza garantista, no es, como hemos declarado, entre otras, en nuestras sentencias de ocho de marzo de mil novecientos noventa y uno , veintiséis de octubre y tres de noviembre de mil novecientos noventa y tres y diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro , un instrumento sancionador para la Administración a causa de su inactividad, sino que incorpora una garantía en favor del expropiado, por lo que resultaría absurda cualquier interpretación que nos permitiera señalar un nuevo justiprecio inferior al fijado inicialmente, a los dos años desde que el justiprecio quedó fijado definitivamente en vía administrativa, sin que éste se pague o consigne, pues el propietario-expropiado tuvo que soportar las consecuencias adversas de la demora en el pago del justo precio, y consiguientemente no puede resultar más perjudicado por el retraso o laxitud de la Administración en el pago; por ello, el justiprecio originariamente establecido debe operar como un mínimo garantizado, cuando al momento de solicitarse la retasación el valor de los bienes expropiados disminuya en el mercado."

En efecto, la retasación no es una mera actualización del justiprecio originario, ni es una adaptación de los datos entonces tenidos en cuenta a la coyuntura económica actual. La retasación consiste en la fijación de un nuevo justiprecio, mediante una nueva valoración del bien expropiado con arreglo a los rasgos jurídicos del mismo (clasificación del suelo, aprovechamiento, etc.) en el momento en que dicha retasación es solicitada. Las únicas características originarias del bien expropiado que deben seguir considerándose a efectos de la retasación son las puramente físicas, ya que como consecuencia de la realización del proyecto que legitimó la expropiación es posible que dichas características físicas hayan variado; y tomar en consideración esas nuevas características físicas conculcaría la prohibición, impuesta por el art. 36 LEF , de incluir en el justiprecio las plusvalías -o las minusvalías- habidas con posterioridad a la iniciación del expediente expropiatorio. En resumen, la retasación debe buscar el valor del bien expropiado en el momento en que aquélla se solicita, si bien considerando idealmente que las características físicas del bien expropiado siguen siendo las que tenía en el momento de iniciación del expediente expropiatorio.>>. Es decir, para fijar por retasación el valor del bien expropiado hay que atender al momento en que se solicita la



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

retasación -situación jurídica de la finca y de su entorno, como es la clasificación del suelo, el aprovechamiento, etc,- pues con ella se persigue una nueva valoración del bien y sin que el expropiado deba soportar los efectos del retraso de la Administración, pero atendiendo a las características físicas que ella tenía al momento de la expropiación y, por tanto, sin atender a alteraciones físicas posteriores que en ella misma se hayan producido generando plusvalías o minusvalías (edificación realizada, elevación de altura del edificio, derribo de edificio, por ejemplo)."

A continuación de forma rotunda se dice que puesto que la retasación consiste en una nueva valoración del bien ha de aplicarse la normativa vigente en el momento de solicitarse la retasación y que hay un mínimo garantizado que es el fijado inicialmente en el expediente expropiatorio, más los intereses legales de ese justiprecio hasta la fecha de solicitud de la retasación.

También ha sido clara esta Sala al señalar que la doctrina de los sistemas generales destinados a crear ciudad, con la consecuencia de la valoración del suelo no urbanizable como urbanizable, ya no tiene cabida, bajo la vigencia de la Ley 8/2007 y así nos hemos pronunciado precisamente en retasaciones relativas a la misma vía de circunvalación M-50. Así y por todas citaremos nuestra Sentencia de 17 de Noviembre de 2014 (Rec. 1033/2013 ) donde rechazando el planteamiento a la sazón seguido por la Sala de instancia precisamente contenido en las Sentencias de contraste se dice:

"La sentencia recurrida reconoce que la fecha de referencia de la valoración es la de solicitud de la retasación, es decir, el 19 de mayo de 2008 , como se ha indicado, si bien tiene en cuenta que el terreno a que se refiere el recurso fue expropiado para la construcción de la M-50, que es un sistema general que obliga a valorar el suelo expropiado como urbanizable, como ha reiterado este Tribunal Supremo en numerosos pronunciamientos, razonando que tal conclusión no se ve alterada por la entrada en vigor de la Ley 8/2007, que considera que no afecta a la posibilidad de la valoración como urbanizable del suelo destinado a sistemas generales que crean ciudad.

Esta Sala no comparte el anterior criterio, sino al contrario, estima que la entrada en vigor de la Ley 8/2007 ha cerrado la posibilidad de seguir aplicando la doctrina de sistemas generales que crean ciudad, formulada bajo la vigencia del sistema valorativo de la Ley 6/98, que tenía como punto de partida la clasificación del suelo en las tres categorías de no urbanizable, urbanizable y urbano, mientras que los criterios de valoración de la Ley 8/2007 omiten cualquier referencia a la clasificación urbanística, y atienden exclusivamente a la situación fáctica o real del suelo, distinguiendo la nueva Ley únicamente dos posibles situaciones, la del suelo rural y la del suelo urbanizado, por lo que ha desaparecido el criterio de valoración del suelo urbanizable que aplica la sentencia recurrida.

Este criterio de la Sala está recogido en las sentencias de 27 de octubre de 2014 (recursos 6421/2011 y 174/2012 ), que sobre esta cuestión de la inaplicabilidad de la doctrina de sistemas generales después de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, razonan lo siguiente:

Sentada pues la procedencia de valorar el terreno expropiado conforme a los preceptos de la Ley 8/2007, corresponde ahora establecer si dicha norma ha modificado los criterios de valoración que se contenían en la Ley 6/1998 respecto al suelo no urbanizado, y especialmente la posibilidad de seguir aplicando la jurisprudencia referida a sistemas generales destinados a crear ciudad, invocada por el recurrente.

Esta jurisprudencia, que interpretaba las normas de valoración contenidas en la Ley 6/1998 (en concreto de su art. 25 ), en las que se partía de que los terrenos deben tasarse con arreglo a su clasificación urbanística, sostenía como excepción que, en los casos en los que



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

unos terrenos destinados a sistemas generales se encuentren clasificados como no urbanizables o carezcan de clasificación específica, procede valorarlos como urbanizables siempre y cuando la infraestructura que justificase su expropiación estuviese destinada a "crear ciudad". Lo que obligaba a valorar tales infraestructuras o servicios y su integración en el entramado urbano con el fin de determinar si contribuía a crear ciudad y si su valoración como suelo no urbanizable generaba un indebido aislamiento o singularización respecto de su entorno. El fundamento de esta jurisprudencia se basaba, pues, en el principio de equidistribución de las cargas y de los beneficios derivados del planeamiento, intentando evitar que por razón de su clasificación formal en el Planeamiento se perjudicase a aquellos propietarios respecto a los demás propietarios no expropiados que se beneficiarían de la expansión de la ciudad. Esta jurisprudencia había establecido, no obstante, algunas correcciones negándose la aplicación sin más de aquella tesis a las calzadas interurbanas, pues de otro modo se llegaría al absurdo de considerar urbanizable todo suelo sobre el que se proyecte establecer una vía de comunicación, incluidas las autopistas, las carreteras nacionales en toda su extensión y las redes ferroviarias [véanse la sentencia de 29 de abril de 2004, ya aludida, y la más reciente de 16 de junio de 2008 (casación 429/05, FJ 1º)].

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 tasarà 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".

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 ex art. 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,



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

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".

#### **Quinto.**

De cuanto hasta aquí se ha expuesto, es obvio que no cabe estimar el recurso de casación para unificación de doctrina formulado, precisamente porque no concurren los presupuestos antes expuestos necesarios para su viabilidad, ya que si efectivamente el Tribunal "a quo" cambia la doctrina relativa a la improcedencia de valorar el suelo no urbanizable como urbanizable, a la luz de la doctrina de los sistemas generales, una vez vigente la Ley 8/2007, lo hace de forma motivada y plenamente conforme a la doctrina de esta Sala a la que acabamos de referirnos in extenso y que es la que resulta conforme a derecho, de ahí que no quepa aceptar la pretensión de que el suelo objeto de retasación se valore como urbanizable, ni tampoco por esas razones las consideraciones que se vierten sobre el método objetivo de valoración.

Y por esas mismas consideraciones, al no apreciarse esa identidad necesaria entre las Sentencias recurridas y las que se citan como de contraste, no cabe apreciar la viabilidad del recurso de casación para unificación de doctrina en relación a la indemnización procedente por la supuesta vía de hecho utilizada por la Administración.

Con independencia del acierto o no del pronunciamiento de la Sentencia de instancia sobre ese extremo, lo que no cabe es ir diseccionando la Sentencia recurrida, a los efectos de apreciar o no su identidad con las Sentencia de contraste y es lo cierto que la Sentencia impugnada, como se ha expuesto, aplica la Ley 8/2007 para hacer la valoración de la retasación y partiendo de la solicitud de indemnización procedente por retasación, es por lo que desestima la pretensión del 25% por vía de hecho en el marco de la retasación. Por el contrario en las Sentencias de contraste (documentos 10, 11, 12 y 13) la valoración del suelo en retasación se hace en aplicación de la doctrina de los sistemas generales, lo que comporta que el marco normativo que se tiene en cuenta, es diferente al apreciado por la Sala de instancia y ello excluye que pueda tener viabilidad el recurso de casación para unificación de doctrina formulado, cuya finalidad ya se ha expuesto, con independencia o no del acierto de ese pronunciamiento, al no concurrir el presupuesto indispensable para ello de la triple identidad.

#### **Sexto.**

En atención a todo lo expuesto, procede declarar no haber lugar al recurso de casación, lo que determina la imposición legal de las costas causadas a la parte recurrente en aplicación del artículo 139.2º de la Ley Jurisdiccional, si bien, la Sala, haciendo uso de la facultad que otorga el punto 3º del citado precepto legal y teniendo en cuenta las especiales circunstancias que caracterizan este recurso y la dificultad del mismo, señala en 4.000 euros mas IVA, la cifra máxima que, por todos los conceptos, podrá ser repercutida por la parte recurrida que se personó y ejerció efectiva oposición.

### **FALLAMOS**

No haber lugar al recurso de casación para unificación de doctrina interpuesto por la representación de D. Ambrosio y D. Benito contra Sentencia dictada el 2 de Octubre de 2014 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de



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

Justicia de Madrid con condena en a los recurrentes, en los términos establecidos en el fundamento jurídico sexto.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos D. Octavio Juan Herrero Pina Dña.Margarita Robles Fernandez D.Juan Carlos Trillo Alonso D. Wenceslao Francisco Olea Godoy Dña. Ines Huerta Garicano

PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia en el día de la fecha por la Excm.Sra.Ponente Dña.Margarita Robles Fernandez, estando la Sala reunida en audiencia pública, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia, 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.