ADMINISTRACION DE JUSTICIA

RECURSO CASACION Num.: **3994/2013**

Votación: **08/07/2015**

Ponente Excmo. Sr. D.: **Juan Carlos Trillo Alonso**

Secretaría Sr./Sra.: **Ilma. Sra. Dña. Mª Rocío Guerrero Egido**

SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: SEXTA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Octavio Juan Herrero Pina

Magistrados:

Dª. Margarita Robles Fernández
D. Juan Carlos Trillo Alonso
D. José María del Riego Valledor
D. Diego Córdoba Castroverde
Dª. Inés Huerta Garicano

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

Vistos por la Sala Tercera, Sección Sexta, del Tribunal Supremo, constituida por los Señores al margen anotados, el presente recurso de casación que con el número 3.994/13 ante la misma pende de resolución, interpuesto por la representación procesal del Excmo. AYUNTAMIENTO DE PUERTOLLANO contra la sentencia de fecha 24 de octubre de 2013, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

de Castilla- La Mancha, Sección Segunda, en el recurso contencioso administrativo número 55/09, sobre justiprecio de finca expropiada, siendo partes recurridas don y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha .

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor literal: *"1- Estimamos el recurso contencioso-administrativo planteado.*

2- Anulamos la resolución del Jurado Regional de Valoraciones de fecha 25 de noviembre de 2008, dictada en el expediente EX/CR-294/05, por la que se fijó el justiprecio en relación con la expropiación forzosa instada por ministerio de la ley por el citado Sr. frente al Ayuntamiento de Puertollano, en relación con las fincas registrales 35.996 y 35.968, catastrales 1465 y 1467 del polígono 8 de Puertollano.

3- Fijamos el justiprecio en la cantidad de 5.518.231,06 €, con sus intereses legales.

4- No ha lugar a hacer imposición de las costas".

SEGUNDO.- Notificada la anterior Sentencia, la representación procesal del Ayuntamiento de Puertollano presentó escrito ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha, Sección Segunda, preparando recurso de casación contra la referida resolución. Por providencia, la Sala tuvo por preparado en tiempo y forma el recurso de casación, emplazando a las partes para que comparecieran ante el Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y el expediente administrativo ante este Tribunal, la parte recurrente se personó ante esta Sala y formuló escrito de interposición del recurso de casación, expresando los motivos en que se amparaba, suplicando que se tuviera por interpuesto el recurso de

casación y, previos los trámites legales, dicte sentencia por la que *"... acuerde estimar los motivos de casación alegados, casando y anulando la sentencia dictada, y desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto".*

CUARTO.- Teniendo por interpuesto y admitido el recurso de casación por esta Sala, se emplazó a las partes recurridas para que en el plazo de treinta días formalizaran sus escritos de oposición, lo que verificó en tiempo y forma la representación procesal de don
impugnando los motivos del recurso de casación en virtud de las razones que estimó procedentes y suplicando que la Sala *"... desestime íntegramente el recurso de casación interpuesto de adverso, confirmándose en su totalidad la Sentencia recurrida, con expresa condena en costas a la parte recurrente en casación"* , y por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha, en representación de dicha Comunidad Autónoma, se presentó escrito en el que manifestaba que no se oponía al recurso de casación planteado y que *"... se adhería en su integridad a las alegaciones y suplico contenidos en el escrito de interposición".*

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

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **JUAN CARLOS TRILLO ALONSO**, Magistrado de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de impugnación en el presente recurso de casación, la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, el 24 de octubre de 2013, en el recurso contencioso administrativo nº

ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

55/2009, interpuesto por la parte ahora recurrida, don
, contra acuerdo del Jurado Regional de Valoraciones, de 25 de noviembre de 2.008, sobre justiprecio de dos fincas sitas en Puertollano y expropiadas por ministerio de la Ley.

Se trata de dos fincas clasificadas como suelo urbanizable no programado, con la calificación de *"zona verde o espacio libre de sistema general"*, que la resolución del Jurado impugnada valoró como suelo no urbanizable, apreciando expectativas urbanísticas por su proximidad al casco urbano.

La sentencia recurrida, con estimación del recurso contencioso administrativo, valora las fincas como suelo urbanizable en aplicación de la doctrina jurisprudencial de sistemas generales que crean ciudad; doctrina que contempla la posibilidad de valorar el suelo no urbanizable y el urbanizable no programado como urbanizable, en aplicación del principio de equidistribución de beneficios y cargas.

La razón del Tribunal de instancia para valorar el suelo como urbanizable se exterioriza en los fundamentos de derecho tercero y cuarto del siguiente tenor:

"TERCERO.- Es conocida la abundante doctrina del Tribunal Supremo relativa a la valoración de los terrenos destinados a sistemas generales que «crean ciudad» en relación con obras de naturaleza supramunicipal, esto es, estatal o autonómica, y que incluso ha dado lugar a la contemplación de este tipo de casos en la legislación vigente (art 25 Ley 6/1998, en redacción dada por la Ley 53/2002).

Ahora bien, el caso de los terrenos destinados a sistemas generales estrictamente municipales en principio resulta notablemente más simple, pues, también en principio, podría darse por supuesto que la finalidad de creación de ciudad va de suyo, sin necesidad de las complejas indagaciones que son precisas cuando se trata de una obra supramunicipal que en principio no hay motivo para presumir que cree ciudad. El Tribunal Supremo ha venido haciendo en muchas ocasiones esta inferencia sin mayores indagaciones; por ejemplo, en la sentencia de 6 julio 2002 (casación 2326/1998), relativa a una expropiación municipal para un sistema general viario señala: «Al caso enjuiciado es aplicable la doctrina jurisprudencial,

recogida, entre otras, en Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 1994, 14 de enero) y 11 de julio de 1998, 17 de abril, 1, 3 y 29 de mayo de 1999, 1 y 16 de abril de 2000, 10 de febrero de 2001, 19 de enero y 25 de mayo de 2002, según la cual la valoración del suelo destinado a sistemas generales, cuando no deba ser considerado como urbano por no reunir los requisitos legales para ello, debe efectuarse como si de suelo urbanizable programado se tratase por ser esta la naturaleza que le asigna la actuación urbanística prevista en el planeamiento, y, por consiguiente, en contra del parecer del recurrente, el suelo que le ha sido expropiado para la ejecución de la red arterial de Jaén debe valorarse como urbanizable programado y no como urbano, dado que no reúne los requisitos para ser tenido como tal suelo urbano».

Ahora bien, en una serie posterior de sentencias el Tribunal Supremo nos ha enseñado que incluso en actuaciones municipales es posible encontrar supuestos en los que un sistema general no contribuya a crear ciudad, sin perjuicio de que pueda en cierto sentido servirla, y lo ha hecho en relación, precisamente, con supuestos que hipotéticamente pudieran tener cierta afinidad con el de autos (al menos si se atiende a las alegaciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha), esto es, supuestos de medidas de preservación del entorno natural que, más que crear ciudad, precisamente preservan y protegen zonas respecto de la creación de ciudad; así, por ejemplo, y omitimos las que no se refieran a sistemas estrictamente municipales, sentencias de 3 de febrero de 2010 (casación 5334/2001), 9 de marzo de 2005 (casación 4739/2001), 21 mayo 2008 (casación 8915/2004), todas ellas relativas al Proyecto Valle de Clamores en Segovia, o de 21 de septiembre de 2011 (casación 4258/2008), referente al plan de protección de la Torre de Hércules en La Coruña.

Pues bien, en estas sentencias el Tribunal Supremo se ha encargado de deslindar dos casos bien diferentes; citamos la sentencia de 3 de febrero de 2010:

«...para alcanzar la solución correcta es preciso referirse al concepto que las normas urbanísticas nos ofrecen de la expresión sistemas generales, y para ello se hace preciso acudir al Reglamento de Planeamiento, Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, que, al establecer en el art. 19 las determinaciones de carácter general que deberán contener los Planes Generales de Ordenación Urbana, dispone en concreto en el apartado b) que contendrán la: "Estructura general y orgánica del territorio, integrada por los elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, por el sistema general de comunicación y sus zonas de protección; el de espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante, y el de equipamiento comunitario y para centros públicos" y en el d) las "medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto", expresión que completa el art. 25 del

mismo texto normativo al definir "los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio que establecerá el Plan General teniendo en cuenta el modelo de desarrollo urbano adoptado" y entre los que se concretan en el apartado c) "el sistema general de espacios libres constituido por: Parques urbanos públicos en proporción no inferior a cinco metros cuadrados de suelo por cada habitante, en relación al total de población prevista en el Plan. En estos parques sólo se admitirán aquellos usos compatibles con su carácter que no supongan restricción del uso público. - Áreas públicas destinadas al ocio cultural o recreativo, como parques deportivos, zoológicos, ferias y otras instalaciones análogas».

Así pues, el Tribunal Supremo distingue que se prevea en el Plan «el sistema general...de espacios libres destinados a parques públicos y zonas verde» (art. 19.b), del caso que lo que se prevea sea «medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos» (art. 19.d).

Pues bien, hecha esta distinción, el Tribunal Supremo señala que respecto del caso «sistema general de espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes» «...es obligado concluir que tienen la consideración de sistema general los parques urbanos públicos en tanto que forman parte de ese sistema general, ya que por su vocación y destino crean ciudad, de acuerdo con la expresión acuñada por esta Sala y Sección en las Sentencias a las que a seguido haremos referencia».

Sin embargo, los terrenos destinados a «medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos» deben ser valorados como suelo no urbanizable, pues precisamente tienden a ser preservados por sus valores propiamente rústicos, y ello, como puede leerse al final del FJ 3º de la misma sentencia, incluso aunque se prevea un cierto grado de intervención sobre el suelo.

Dicho de otro modo: en el caso de los sistemas generales supramunicipales la regla es que no crean ciudad, y es el interesado el que ha de demostrar cumplidamente que sí lo hacen, por excepción (pues en principio no es competencia de las administraciones supramunicipales la creación de ciudad); en el caso de los sistemas municipales la regla y la excepción son las contrarias, y por eso el Tribunal Supremo se encarga de explicar y razonar minuciosamente porqué motivo hay que entender que en algunos casos no crean ciudad pese a ser municipales.

CUARTO.- Pues bien, con los anteriores presupuestos podemos ya encarar el caso de autos.

Como avanzamos más arriba, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha pone de manifiesto que la zona en definitiva se quiere preservar como un espacio sin edificar entre el suelo urbano y la refinería de petróleo de REPSOL, pues en definitiva se trata de una zona de nula demanda edificatoria, precisamente por la proximidad de la refinería. La Administración invita a que se compruebe la situación sobre la base de las ortofotos del SIGPAC.

Aunque no dota a esta exposición de un desarrollo jurídico concreto, fuera de la simple exposición fáctica, podemos plantear si lo que se quiere decir es que el caso debe tratarse del modo que el Tribunal Supremo trató los que hemos visto en el anterior fundamento cuando se enfrentó a planes de protección de espacios naturales próximos a zonas urbanas (Valle de Clamores en Segovia, Torre de Hércules en La Coruña) y no propiamente a zonas verdes constitutivas de parques públicos urbanos.

Pues bien, hemos de responder que no resulta posible llegar a tal conclusión, por las siguientes razones:

a) Ante todo, es fundamental recordar que el terreno se clasificó de «urbanizable», aunque aún no estuviera programado. Difícil es pensar que si se pretenden establecer «medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje» se clasifique un espacio como urbanizable.

b) Además, se calificó de «zona verde o espacio libre de sistema general»; y el caso del art. 19.b del Reglamento de Planeamiento, que el Tribunal Supremo pone como ejemplo de sistema general que crea ciudad frente a las medias de protección natural, se define precisamente como «sistema general de espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes». Luego estamos exactamente en este caso.

c) En fin, si se acude a las ortofotos del SIGPAC que cita la Junta (http://sigpac.mapa.es/fega/visor/), se comprueba cómo una de las parcelas expropiadas, la situada al norte, está a 100 m de suelo urbano residencial consolidado que se encuentra al este de las parcelas, y la otra (son colindantes), además de estar a unos 250 m de ese mismo suelo, está también a 250 m de un polígono industrial que se encuentra al sur, justamente en esa zona supuestamente vacía entre Puertollano y la refinería. De modo que no se termina de ver otra cosa que no sea el hecho de que en esa zona se quiere instalar un parque urbano, propósito bien legítimo y encomiable, pero que debe considerarse infraestructura, sistema y dotación propiamente urbano y municipal que debe ser valorado como suelo urbanizable programado, porque no es ya que contribuya a crear ciudad, sino que él mismo será ciudad en el momento en que se establezca.

En definitiva pues, procede la valoración como suelo urbanizable programado".

Frente a la sentencia interpusieron recurso de casación el Ayuntamiento de Puertollano y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, siendo declarado inadmisible el deducido por la Administración autonómica, por auto de la Sección Primera de 9 de octubre de 2014.

SEGUNDO.- En el motivo primero esgrimido por el Ayuntamiento de Puertollano, formulado al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, se aduce la infracción por la sentencia recurrida de los artículos 14, 25, 26 y 27.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.

El argumento del motivo no es otro que sostener la inaplicación de la doctrina jurisprudencial de sistemas generales que crean ciudad cuando los terrenos objeto de expropiación no están adscritos a ningún sector o unidad de actuación.

El motivo debe desestimarse.

Precisamente la no adscripción de los terrenos expropiados a ningún sector o unidad de actuación y su asignación a la estructura general de ordenación urbanística del municipio, justifica la doctrina jurisprudencial aplicada por la Sala de instancia.

No pudiéndose hacer a costa del sacrificio singularizado de unos propietarios la implantación de un servicio a favor de todos los ciudadanos, en definitiva, a favor de la ciudad, en cuanto ello supondría una vulneración del principio de equidistribución de beneficios y cargas, la Jurisprudencia, como excepción a la regla general de que los terrenos deben valorarse conforme a su clasificación urbanística, permite valorar suelos no urbanizables o urbanizables no programados como urbanizables, en los supuestos en que, como ocurre en el caso enjuiciado, ese principio de equidistribución no puede

alcanzarse por la no adscripción de los terrenos afectados a una unidad de actuación.

TERCERO.- Por el segundo motivo denuncia el Ayuntamiento de Puertollano, por la vía del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, la vulneración de los mismos preceptos que refiere como infringidos en el motivo primero, ahora con la argumentación relativa de que con la actuación expropiatoria no se pretende la construcción de un parque urbano y sí la preservación del entorno.

También este segundo motivo debe desestimarse.

Lo que realmente encierra el motivo es un cuestionamiento de la conclusión alcanzada por la Sala de que lo que se pretende en la zona es la instalación de un parque urbano.

Se trata de una conclusión de naturaleza fáctica que la Sala de instancia alcanza tras la valoración de la prueba practicada, cuyo cuestionamiento solo es viable en los estrechos márgenes en que la revisión de la prueba es admisible en casación, en el concreto supuesto enjuiciado, mediante la denuncia de una valoración ilógica o arbitraria de la prueba, que ni se realiza en el desarrollo argumental del motivo, ni podría realizarse a la sombra de los preceptos que se citan como infringidos.

CUARTO.- La desestimación del recurso conlleva la imposición de las costas a la parte recurrente (artículo 139.2 LRJCA), si bien, en atención a la complejidad del tema de debate, y haciendo uso de la facultad que al Tribunal confiere el apartado 3 del indicado artículo, se fija como cuantía máxima a reclamar por don , por todos los conceptos, la cantidad de 4.000 euros; sin que el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que no formuló oposición, devengue costas por ningún concepto.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

FALLAMOS

NO HA LUGAR al recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Excmo. AYUNTAMIENTO DE PUERTOLLANO contra la sentencia de fecha 24 de octubre de 2013, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha, Sección Segunda, en el recurso contencioso administrativo número 55/09, sobre justiprecio de finca expropiada; con imposición de las costas a la parte recurrente, en los términos establecidos en el fundamento de derecho cuarto de la presente resolución.

Así, por esta sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

D. Octavio Juan Herrero Pina

Dª. Margarita Robles Fernández

D. Juan Carlos Trillo Alonso

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

Dª. Inés Huerta Garicano

ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

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