ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.2 ALBACETE

SENTENCIA: 00505/2018

Recurso núm. 351 de 2016

Ciudad Real

S E N T E N C I A Nº 505

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN 2ª.

Ilunos. Sres.:

Presidenta:

D.ª Raquel Iranzo Prades

Magistrados:

D. Jaime Lozano Ibáñez

D. Miguel Ángel Pérez Yuste

D. Ricardo Estévez Goytre

D. Constantino Merino González

En Albacete, a ocho de noviembre de dos mil dieciocho.

Vistos por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, los presentes autos número **351/16**, seguido a instancia de **D.** , **D.ª** **Y D.** , representados por el Procurador Sr. Ponce Riaza y dirigidos por el Letrado D. José Ángel Muñoz Gómez, frente al **JURADO REGIONAL DE VALORACIONES**, que ha estado representado y defendido por el Sr. Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, habiéndose igualmente personado y admitido como parte codemandada al **EXCELENTÍSIMO AYUNTAMIENTO DE PUERTOLLANO**, que ha estado representado por el Procurador Sr. Ponce Real y dirigido por el Letrado D.

Firmado por: CONSTANTINO MERINO GONZALEZ 08/11/2018 13:14 Minerva

Firmado por: JOSE PEDRO RUBIO PATERNA 08/11/2018 14:43 Minerva

Firmado por: RAQUEL IRANZO PRADES 08/11/2018 17:38 Minerva

Firmado por: RICARDO ESTEVEZ GOYTRE 09/11/2018 09:03 Minerva

Firmado por: JAIME LOZANO IBAÑEZ 09/11/2018 13:49 Minerva

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Urbana de Puertollano (Ciudad Real) tramitado por el ayuntamiento de Puertollano. Expediente de justiprecio .

En el apartado correspondiente a **antecedentes** destaca que tuvo entrada una primera petición de fijación de justiprecio por los demandantes en fecha 28 de abril de 2010, sobre las mismas fincas, adoptándose acuerdo del Jurado en fecha 4 de mayo de 2011 que inadmitió esa solicitud de fijación de justiprecio en procedimiento de expropiación forzosa por ministerio de la ley, al amparo del artículo 127 del Texto Refundido de la LOTAU y artículo 69 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley sobre por tanto Régimen de Suelo y Ordenación Urbana

Se expone que frente a ese acuerdo se interpuso recurso contencioso por la propiedad, que fue estimado por sentencia de este mismo Tribunal de Justicia, firme, número 378, de fecha 27 de abril de 2015, dictada en procedimiento ordinario 514/2011. Se dice también que la sentencia indicaba que se debía proceder por el Jurado a la fijación de justiprecio sobre los bienes mencionados en el encabezamiento " *lo cual cumple mediante la adopción del presente acuerdo de justiprecio*".

En el apartado correspondiente a **datos de identificación** de la pieza de justiprecio se identifican las parcelas ya indicadas y se detallan las superficies afectadas indicando:

bienes expropiados: 87.187 m² de suelo monte bajo, de los cuales, pertenecen a la finca registral número un total de 54.207 m² y a la finca registral número , un total de 32.980 m². Se recoge, entre paréntesis, respecto esta última finca al cálculo siguiente (39.980 - 7000).

Como clasificación urbanística del suelo se refleja: *suelo urbanizable no programado para zona verde dotacional-parque* y como situación básica del suelo: *situación de estado rural*.

En el apartado correspondiente a las **hojas de aprecio** se indica que el ayuntamiento, administración expropiante, no ha presentado hoja de aprecio. Respecto a la hoja de aprecio de la propiedad explica que se basa en un informe técnico de 10 de noviembre de 2009, que

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

refleja una superficie expropiada superior, 89.155 m² y *que la valora como si de suelo urbanizable se tratara*. Conforme a ella justiprecio solicitado es de 8.808.698,50 €.

En cuanto a legislación aplicable, cita el Real Decreto Legislativo 2/2008, haciendo referencia a la Disposición Transitoria Tercera apartado primero, y alude igualmente al artículo 127 del Texto Refundido de la LOTAU y artículo 69 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley sobre por tanto Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.

Respecto al **momento al que de referirse la valoración** y fecha de inicio del expediente de justiprecio, se refiere, en primer lugar, a lo dispuesto en el artículo 21.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008(las valoraciones se entienden referidas, cuando se aplique la expropiación forzosa, al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado) completado con lo previsto en el artículo 36 de la ley de Expropiación Forzosa (las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiados al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio).

Se refiere después al artículo 127.2 de la LOTAU, conforme al cual "*transcurridos sin efecto el plazo previsto en el número anterior, el procedimiento de expropiación forzosa se entenderá incoado por ministerio de la ley si, efectuado el requerimiento a tal fin por el propietario afectado o sus causahabientes, transcurre un año desde dicho requerimiento sin que la incoación se produzca.... La valoración se entenderá referida al momento de incoación del procedimiento por ministerio de la ley*". Concluye que "*la fecha a considerar como de inicio del expediente de justiprecio es la de octubre de 2008, un año después de la fecha de entrada en el registro del ayuntamiento de Puertollano de la solicitud de inicio del procedimiento por la propiedad que se realizó en octubre de 2007 (número de registro , de 22 de octubre de 2007)*".

En el apartado correspondiente a **criterios de valoración**, fija, en primer lugar, la situación básica del suelo, conforme a lo ya indicado anteriormente de *suelo en estado rural*. a la fecha de inicio del expediente de justiprecio, en aplicación de lo previsto en el artículo

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

22.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008. Aplica el método de capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación según el momento al que deba referirse la valoración, en base a lo previsto en el artículo 23, con indicación de que puede ser corregido en función de los factores objetivos de localización o la ubicación en entorno de singular valor ambiental o paisajístico , pero rechazando, conforme a lo previsto en el apartado segundo del citado artículo, que puedan considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial y urbanística que no hayan sido aún plenamente realizado.

A partir de lo anterior rechaza los criterios de valoración mantenidos por la propiedad, apoyados, a su vez, en la denominada doctrina de *los sistemas generales*. Como fundamento de tal rechazo expone que "*no obstante, en la actualidad, el Tribunal Supremo en sentencia de 27 de octubre de 2014, recurso 6421 y recurso 174/2012 y de 17 de noviembre de 2014, recurso 1033/2013, ha venido a establecer la incompatibilidad de su anterior jurisprudencia con la nueva ley del suelo de 2007 y su texto refundido de 2008. Si ambos texto legales prescinden de la clasificación del suelo en los planes a la hora de su valoración y atiende a su situación real ya no resulta posible valorar un suelo rural como si estuviera de facto urbanizado y contase con todos los servicios urbanísticos necesarios*"

Se refiere después a la sentencia de 16 de octubre de 2015 (recurso 245/2014 que, expone, se refiere a la anterior sentencia 17 de noviembre de 2014 y que "*finaliza su argumentación teniendo en cuenta que puesto que en el caso de autos, al igual que el que ahora nos ocupa, no se trata de un suelo que tuviera la clasificación de suelo urbanizable delimitado cuando se inicia el expediente de justiprecio se ha de considerar que en ningún caso sería de aplicación la ley 6 1998, sino el Texto Refundido de la ley del suelo 2/2008.*

En base a lo anterior concluye, en primer lugar, respecto a la superficie a expropiar, que adopta o considera adecuada la superficie fijada inicialmente por el ayuntamiento, de 87.187 m², rechazando lo de la propiedad al haberse obtenido esta última cifra "*del informe técnico que acompaña a su hoja de aprecio, en el que se aprecian errores aritméticos que le restan fiabilidad*".

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Valora el suelo, labor secano, por el citado método de capitalización de sus rentas potenciales obteniendo un valor para el metro cuadrado, de terreno de monte bajo, de 0,5567 €. Por proximidad al casco urbano considera procedente un aumento del valor del suelo en un 100 × 100 resultando un valor para el metro cuadrado de 1,1134 euros/m2 . Suma el premio de afección del 5%, proyectado sobre la cantidad de 97.074,01 € y obtiene un total de valoración de 101.927, 71 €.

SEGUNDO.- La parte recurrente, en la demanda, se refiere también a los antecedentes de la presente problemática, destacando los razonado en la sentencia de este Tribunal dictada en el procedimiento ordinario 504/2011, **número 378,** de fecha 27 de abril de 2015, poniendo de manifiesto que frente a ella se inadmitió recurso de casación por lo que es firme.

Defiende que la superficie a expropiar es de 89.155 m² y no la que refleja el Jurado siguiendo al respecto lo que fue informado por el ayuntamiento expropiante.

Rechaza que el suelo se considere y valore como en estado y situación rural, teniendo en cuenta fundamentalmente, lo ya razonado e en la sentencia número 378/2015, de este Tribunal, que a su vez, alude a sentencia dictada en el recurso 55/2009, relativa a expediente de fijación de justiprecio de una parcela colindante "*y sujeta a idénticas circunstancias materiales y jurídicas*". Se trata de la sentencia **número 757/2013**, de 24 de octubre de 2013, confirmada por sentencia de Tribunal Supremo de 13 de julio de 2015, recurso de casación 3994/2013.

Mantiene, en definitiva, que la valoración encaja en el supuesto previsto en la Disposición Transitoria Tercera, párrafo segundo, del Real Decreto Legislativo 2/2008, que llevaría a la aplicación de las reglas de valoración de expropiaciones de sistemas generales municipales, que crean y son ciudad, anteriores al día 1 de julio de 2007. Considera, por ello, que siendo aplicable a la valoración de estos terrenos la normativa de valoración de suelo anterior a esa fecha ,en aplicación del apartado segundo de la Disposición Territorio Tercera,

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

el suelo destinado a sistemas generales municipales a obtener por expropiación para crear ciudad, ha de valorarse como suelo urbanizable, y conforme a lo razonado en la ya citada sentencia de este mismo Tribunal número 757/2013, recaída en recurso contencioso 55/2009, confirmada en casación , que analizaba y resolvía una problemática idéntica relación con una parcela colindante.

Articula, por ello, sobre la base de informe pericial aportado, como **pretensión principal**, en primer lugar, que en aplicación de las normas de valoración anteriores al día 1 de julio de 2007(en virtud de la disposición Transitoria Tercera del TRLS/08) el justiprecio se fije en la cantidad de 8.808.698,50 €, incluido el premio de afección, que fue lo solicitado en la hoja de aprecio "*aunque con arreglo al módulo de VPO en octubre de 2008, el resultado es de 9.056.433,33 €, incluido premio de afección. Añadiendo a la cantidad total los intereses legales desde el día 20 de octubre de 2007, fecha de presentación de la valoración en el ayuntamiento o subsidiariamente desde el día 20 de octubre de 2008, fecha de inicio de expediente de justiprecio, según el JRV*.

Subsidiariamente a lo anterior, se fije la cantidad de 5.215.567,50 €, incluido premio de afección, "*ya fijado en la STSJ-CLM número 757/13, sección segunda, recurso 55/09, tratase de fincas contiguas que forman parte del mismo equipamiento sistema general*", añadiendo la petición de intereses en los términos ya indicados.

Subsidiariamente a lo anterior solicita que se fije el justiprecio que resulte de la ejecución de la sentencia número 1095/2015, de fecha 9 de diciembre de 2015, de este mismo Tribunal, Sección Segunda, *relativa a terrenos al lado expropiados en el sector del programa de actuación urbanizadora sector poblado 3, ámbito CR-503 entre la calle Valencia y cementerio municipal en Puertollano*.

Con carácter subsidiario a todo lo anterior, y **para el caso de entender que resulta aplicable el TRLS** /08, en primer lugar, la cantidad de 10.781.468,78 € más el 5% de afección si bien, por coherencia, y por remisión a los actos propios, acepta la valoración incorporada a su hoja de aprecio de 8.808.698,50 €.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Por último y también con carácter subsidiario la anterior, se fije la cantidad de 1.637.563,06 €, incluido premio de afección, con idéntica petición de intereses a lo ya expuesta.

TERCERO.- De lo expuesto, en los términos en los que la problemática se plantea, se deduce fácilmente que el principal debate que se suscita es la aplicación a la expropiación de autos del régimen transitorio que se estableció en la Ley del Suelo de 2007 y pasó a la Disposición Transitoria del Texto refundido de 2008, por el cual se autorizaba la aplicación de la Ley de Valoraciones de 1998.

Así , la mencionada norma, y pese al sistema de valoración que se impone con la nueva legislación, (se prescinde de la clasificación del suelo, estableciendo el legislador las dos categorías básicas del suelo: el rural y el urbanizado, que se definen en la misma Ley refundida) prevé un régimen transitorio para los *terrenos que, a la entrada en vigor de aquélla --la Ley de 2007-- , formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo*, que se valorarán conforme *a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, 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. De no existir previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento ni en la legislación de ordenación territorial y urbanística, se aplicará el de tres años contados desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*".

Es decir, si bien el Legislador de 2007 prescinde, a efectos de valoración, de la clasificación del suelo, en este régimen transitorio se contempla un supuesto de clasificación, precisamente la más conflictiva a los efectos de calcular su valor, el suelo urbanizable.

En consecuencia, debemos determinar si en este caso concreto, conforme a la normativa cuestionada, los terrenos afectados por la expropiación cumple el requisito condición de entenderse incluidos " *en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo*".

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Como hemos adelantado, la parte recurrente así lo afirma y mantiene, insistiendo en que el sistema general municipal de zona verde donde se encuentra la superficie de terreno a justipreciar era suelo urbanizable y estaba totalmente delimitado en el PGOU de Puertollano antes del día 1 de julio de 2017, topográficamente está señalado y delimitado en el planeamiento general vigente (PGOU del año 1984, con modificación general en el año 1990). Destaca que la "argucia" del ayuntamiento para no ejecutar ese sistema general a obtener por expropiación, con infracción de la normativa de aplicación a dicho planeamiento, y pese a tenerlo perfectamente delimitado, no puede servirle para eludir la normativa anterior al día uno de Julio, en aplicación de la Disposición Transitoria Tercera, apartado segundo del texto refundido del año 2008, al darse los requisitos previstos para dicha aplicación.

Concluye que debe valorarse conforme a la normativa de valoración anterior al 1 de julio de 2007, conforme a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, para el suelo *destinado a sistemas generales municipales, en este caso, está previsto en el PGOU, contribuyendo a hacer ciudad, como suelo urbanizable, aunque estén clasificados los terrenos como suelo urbanizable no programado*".

Critica la decisión del jurado de valorar, conforme a lo indicado por el ayuntamiento, como rústicos los terrenos y el rechazo a que fuera de aplicación la Disposición Transitoria Tercera, insistiendo en que no puede considerarse como suelo "*urbanizable sin más, pues por su propia naturaleza de sistema general en el PGOU, no incluido en el ámbito de unidad de actuación, conlleva su propia programación, equiparable al suelo que cuenta con programa de ejecución, y debiendo haber aplicado el método de contraste fijado para estos supuestos por la mencionada o jurisprudencia, objetivan del justiprecio, partiendo de precios oficiales determinados, esto es, del módulo de vivienda de VPO, expresado en euros por metros cuadrados de superficie útil*".

Como también dijimos, apoya sus argumentos en lo razonado y declarado en la sentencia de este mismo Tribunal, número 378/2015, relativa estos mismos terrenos y que

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

rechazó la inadmisión decidida en acuerdo previo del jurado y también en la sentencia número 757/2013, también de esta misma sala y sección, que se refería a terrenos colindantes.

Frente a ello, tanto la defensa de la administración autonómica como la del ayuntamiento tratan de destacar las diferencias existentes entre el supuesto expropiatorio de las parcelas que examinamos y el analizado y resuelto en la sentencia número 757/2013 (recurso 55/2009), relativo a unas parcelas colindantes. Se destaca que en aquel caso, la solicitud o petición de inicio de expediente expropiatorio se presentó en julio de 2002 y la petición de inicio de fijación de justipreciado en el año 2005, con lo que, en palabras de la defensa del ayuntamiento, *"por la fecha de inicio de los respectivos expedientes expropiatorios, siendo el referido de contrario anterior a la ley 2/2008 por lo que la valoración efectuada por dicha sentencia lo fue en virtud de la ley 6/1998, de 13 abril, del régimen del suelo y valoraciones, norma cuya aplicación era indiscutida a dicha valoración, lo que en modo alguno ocurre en el presente caso"*.

Se sigue exponiendo por la defensa de las demandadas que en el caso que nos ocupa, y como ya se reflejaba en la previa sentencia número 378/2015 (referida a estas mismas fincas como hemos descrito) la petición de inicio de expediente expropiatorio se presenta el 22 de octubre de 2007, reiterada en noviembre de 2009, con la aportación de hoja de aprecio, y la petición al jurado de fijación de justiprecio es de 27 de abril de 2010. En base a ello se mantiene que no resulta aplicable la misma normativa sobre valoración, algo achacable a la propia parte demandante que al retrasar el requerimiento había determinado la legislación que debe regir la valoración, inicialmente la ley 8/2007 y después el TR 2/2008, que alteran los anteriores criterios de valoración y conforme a las cuales yo no resulta admisible la doctrina de los sistemas generales.

Se expone, siguiendo con el razonamiento, que no resulte aplicable la excepción prevista en el apartado segundo de la Disposición Transitoria Tercera del TRLS 2008, insistiendo en que no es suelo urbanizable programado sino que se trata de terrenos que no están incluidos o adscritos a un sector o unidad de actuación determinado , añadiendo que, tal

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

y como se ha indicado por el ayuntamiento, en la aprobación inicial de un nuevo POM se clasificaban las fincas como rústicas de reserva. Se acepta, no obstante, que la sentencia número 378/2015 "*se aparta del tenor literal y de la jurisprudencia aplicando una excepción a esta finca para llegar a la conclusión de que aunque las parcelas no estén incluidas o adscritas a un sector o unidad de actuación procede la expropiación por ministerio de ley*" pero mantiene que es "*innegable que esta circunstancia no determina el cambio de las reglas de valuación* por razones que expone: porque se reconoce , dice, expresamente que el suelo al que se refiere este procedimiento no está delimitado; porque resulta aplicable la nueva regulación del Texto Refundido sin que existan circunstancias excepcionales previstas en la norma y que la interpretación literal de los preceptos impone que para aplicar la excepción los terrenos susceptibles de ser expropiados deben estar incluidos en ámbitos delimitados para los que entrenamiento ya establecido condiciones para su desarrollo y esta circunstancia no se da.

CUARTO.- Adelantamos que no podemos asumir, por no ser correctos, los argumentos expuestos por las defensas de las administraciones demandadas.

Por lo que respecta, en primer lugar, a la normativa aplicable, ciertamente, al asunto o problemática resuelta en la sentencia número 757/2013, relativa a fincas colindantes con las que ahora se justiprecian, teniendo en cuenta la fecha en la que debía entenderse iniciado el expediente expropiatorio en aplicación del artículo 127 de la LOTAU , le resultaba aplicable, directamente, la anterior ley 6/1998. También es correcto lo afirmado por las demandadas en el sentido de que, aplicando ese mismo criterio a las parcelas de los recurrentes en este procedimiento jurisdiccional, resultaba aplicable la nueva normativa, pero precisamente lo que estamos debatiendo es la aplicación retroactiva de la legislación anterior, en base a lo previsto en el propio TR 2008, concretamente en el apartado segundo Disposición Transitoria Tercera ya transcrita.

Aclarado lo anterior y siguiendo con el análisis comparativo de los supuestos , la sentencia relativa a estas mismas parcelas, la número 378/2015, ya razonaba que no podía alcanzar la misma conclusión obtenida en la sentencia número 757/2013 (para fincas

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

colindantes) por "*imposición del principio de igualdad del artículo 14 de la C.E.* ". Ello porque en la sentencia número 757/2013 (un recurrente diferente) se analizó la legalidad de una resolución del jurado que, entendiendo que concurrían los supuestos o condiciones previstos en el artículo 127 de la LOTAU para el supuesto expropiatorio por ministerio de ley, estableció justiprecio y, además, fue únicamente recurrida por el propietario pues el recurso del ayuntamiento que pedía que se rechazara esa expropiación por ministerio de ley fue declarado extemporáneo.

Se sigue explicando en esa sentencia número 378/2015, que la problemática se planteaba en otros términos pues en ese caso la propia resolución del jurado inadmitió la petición de los recurrentes de fijación de justiprecio por entender que no concurrían en los terrenos los requisitos previstos en el artículo 127 de la LOTAU , y por ello la primera y principal de las cuestiones a dilucidar era precisamente si tal requisito concurría o no.

Aclarado lo anterior ,lo relevante, a los efectos que nos ocupan, es que esa sentencia 378/2015, analiza la problemática en los términos descritos, decidiendo, en definitiva, que sí concurría el requisito previsto en el artículo 127 de la LOTAU , y esa problemática coincide con la que las partes demandadas pretenden nuevamente reproducir en este procedimiento jurisdiccional, cuestionando que concurra el requisito o condición prevista en el apartado segundo de la Disposición Transitoria Tercera del Texto Refundido 2008 , coincidente con el exigido en el artículo 127 de la LOTAU según redacción aplicada en la sentencia 378/2015 : "*que los terrenos estén incluidos o adscritos a un sector o unidad de actuación determinados*". Ni siquiera constituye una novedad en ese análisis la alegación de que con la aprobación inicial de un nuevo POM se clasifican las fincas como rústicas de reserva, pues tal afirmación de aparecía reflejada en la sentencia a la que venimos refiriéndonos, sin que se considerara relevante ni susceptible de alterar la conclusión obtenida.

Nos limitamos, para clarificar definitivamente la conclusión obtenida, para reproducir los fundamentos SEGUNDO y siguientes de la tantas veces citada sentencia 378/2015.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

SEGUNDO.- El recurrente en su demanda, tras señalar que el PGOU de Puertollano no ha llegado a adaptarse a la LOTAU, defiende que en cualquier caso en dicha norma se suprimió la exigencia de que los terrenos estén adscritos a una unidad de actuación en la modificación que se llevó a cabo mediante Ley 2/2009 de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo, que dio nueva redacción, entre otros, a los arts. 127 y 149. De modo que, no siendo ya de aplicación este requisito, dice, nos encontramos ante un panorama semejante al que derivaría de la aplicación del art. 69 de la Ley del Suelo de 1976, que tampoco lo exige, y su jurisprudencia de aplicación, de la que se trae a colación por ejemplo la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2001. Además, indica que aunque los terrenos estén clasificados en el Plan como urbanizables no programados, la Ley 6/1998, del suelo y valoraciones, eliminó la diferencia entre el suelo urbanizable programado y el no programado, de modo que la cuestión es irrelevante. Señaló que no es admisible que el Ayuntamiento, mediante la clasificación que realizó, saque sus terrenos del mercado de compraventa, y además limite las posibilidades edificatorias (incluso las propias del suelo rústico) y que se permita que ello se haga y se mantenga de manera indefinida. Siendo en cualquier caso indiferente que exista un planeamiento en tramitación, no aprobado definitivamente, que altere la clasificación.

Tanto la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha como el Ayuntamiento de Puertollano se oponen a la demanda, y manifiestan que la modificación de la LOTAU a que se refiere el actor no ha sido correctamente interpretada por éste, afirmando que en todo caso hay que exigir, conforme al art. 127, que los terrenos estén adscritos a alguna unidad de actuación para que sea procedente la expropiación por ministerio de la ley.

TERCERO.- - Se cita en la resolución del Jurado y por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la sentencia de esta Sala de 24 de julio de 2006 (recurso 834/2002). En esta sentencia ciertamente declaramos desplazado íntegramente el art. 69 de la Ley del Suelo de 1976 por el art. 127 de la LOTAU, exigiendo como requisito para la expropiación por ministerio de la ley el de que el terreno estuviera adscrito a una unidad de ejecución determinada; no obstante, ya en esta sentencia añadíamos lo siguiente: " El razonamiento de cierre para desestimar el recurso lo constituye que la Sala no aprecia el quebrantamiento del principio de equitativa distribución de beneficios y cargas cundo a pesar de las previsiones contenidas en el plan sobre el carácter de zona verde de la zona se califica el

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

terreno como no urbanizable. Como consecuencia de dicha calificación ninguna carga se impone al interesado que reclame las ventajas del sistema derivadas de la expropiación en cuanto a posibles compensaciones indemnizatorias con el fin de contrarrestar los perjuicios que se le irrogan. El propietario puede darle a su propiedad los destinos agrícolas, ganaderos y forestales compatibles con ese uso, incluso realizando determinados actos de construcción propios de esa clase de suelos, como así viene haciendo y resulta de la prueba incorporada al ramo de la actora y en concreto de las fotografías incorporadas donde se evidencia el uso agrícola de la finca que le da el propietario a sus terrenos e instalaciones".

Posteriormente, en las sentencias de 11 de octubre de 2013 (rec.1070/1998), 9 de junio de 2014 (apelación 171/2013) y 16 de junio de 2014 (rec. 461/2010), hemos matizado la tajante exclusión de la posible aplicación del art. 69 de la Ley del Suelo de 1976 y hemos señalado que la sentencia de 2006 aludía en cualquier caso a un suelo no urbanizable en el que por tanto el sistema general o dotación no privaba al propietario de posibilidad de utilización según su destino ordinario (el "razonamiento de cierre" que mencionaba la sentencia de 2006); pero que la perspectiva era muy diferente cuando se tratase de un suelo en el que se privase de posibilidades edificatorias a causa de la previsión del sistema general (en principio, suelo urbano o urbanizable programado), casos en los que las sentencias mencionadas acudían al art. 69 y afirmaban la procedencia de la expropiación sin atender como decisivo al dato del art. 127 LOTAU de la adscripción a sector o unidad de actuación. Pues, como hemos señalado recientemente en la sentencia dictada en el recurso contencioso-administrativo 424/2011, en efecto parece carente de sentido que se exija la adscripción a un sector o unidad de actuación, lo que señaladamente remite a los suelos urbanizables, y sin embargo se dejen fuera, por ejemplo, a los suelos urbanos consolidados en los que el POM en principio sirve ya de instrumento directo para la ejecución. Con lo cual el rigor que se manifestó en la sentencia de 2006 sobre la aplicabilidad del art. 69, ha quedado ya atemperado en las sentencias posteriores de esta Sala citadas, que han acudido al art. 69 del TRLS 1976 ante la evidencia de que el art. 127 LOTAU no puede ser interpretado en su pura literalidad.

El Tribunal Supremo distingue con toda claridad entre suelos en los que la asignación a sistema general supone pérdida de facultades edificatorias preexistentes (sería

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

el caso de los suelos urbanizables sectorizados a los que alude el art. 127 LOTAU, y de los suelos urbanos para cuya regulación acudimos al art. 69 Ley de Suelo 1976 ante el vacío legal de la LOTAU, que sólo se refiere a los otros) y casos en los que el suelo no pierde esas facultades porque nunca las tuvo (en principio suelos rústicos y urbanizables no sectorizados), distinción que luce claramente en sus sentencias de 4 octubre 2006 (RJ 2006\6729), 15 diciembre 2005 (RJ 2006\1377), 12 junio 2012 (RJ 2012\7367), 23 enero 2013 (RJ 2013\1905), 18 diciembre 2012 (RJ 2013\807), 19 julio 2011 (RJ 2011\6646) y muchas otras.

Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 2006 dice lo siguiente: "...se ha de partir de que la petición del recurrente ha de entenderse formulada al amparo de lo dispuesto en el artículo 69 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (...). El indicado precepto permite, una vez transcurrido cinco años desde la entrada en vigor del Plan o programa de actuación urbanística, que se lleve a efecto la expropiación de los terrenos que con arreglo a su calificación urbanística no sean edificables por sus propietarios ni hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, siempre que el titular de los bienes o sus causahabientes adviertan a la Administración de su propósito de iniciar la tramitación del expediente de justiprecio, pudiendo llevarse a cabo por ministerio de la Ley si transcurrieren otros dos años más.

La resolución de la Gerencia de Urbanismo rechaza la formulación de la advertencia en cuanto entiende que los terrenos objeto de la misma no se encontraban afectados por Sistema General de Espacios Libres alguno, considerando que carece de fundamento y validez la advertencia realizada, centrándose la cuestión a resolver si efectivamente tal pronunciamiento administrativo resulta conforme a derecho.

Ha de partirse para ello de precisar si el precepto antes mencionado permite la posibilidad, que se convierte en un derecho para el afectado, de obtener la expropiación de los terrenos cuando por su calificación urbanística no resulten edificables por los propietarios ni han de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación.

En el presente caso la solicitud se formuló por los propietarios en su condición de propietarios de unas parcelas que entienden que están afectadas por un Sistema General de Espacios Libres en suelo no urbanizable invocando la inclusión de las mismas en el planeamiento dentro del Sistema General de Espacios Libres Tassara que, según la normativa urbanística, corresponde a la fracción de territorio situado al este de la antigua carretera a Granada y atravesada por la nueva vía de circunvalación oriental, que en la citada normativa aparece referido a lugares no urbanizados pero próximo a la urbe. Por su parte, el artículo 350 del Plan General prevé la posibilidad de un Plan Especial, entre otros, para el suelo no urbanizable.

La primera cuestión planteada es si efectivamente en el suelo no urbanizable de las características que concurren en la finca propiedad de los recurrentes resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley del Suelo de 1976 . En efecto conviene precisar que el artículo 69 prevé la expropiación para aquellos terrenos que con arreglo a su calificación urbanística no sean edificables por sus propietarios y que no hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, constituyendo el artículo 69 del citado Texto Refundido, como hemos recordado en la sentencia de 21 de abril de 2005 (recurso 6.456/2001), una garantía para el interesado afectado por el planeamiento urbanístico que ve mermadas sus facultades dominicales con la prohibición de edificar.

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

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Estando, por tanto, incluidos los terrenos de los recurrentes en suelo no urbanizable, ello impide la aplicación de lo dispuesto en el repetido artículo 69 puesto que en nada afecta a los recurrentes el planeamiento urbanístico que no ha mermado sus facultades dominicales con la prohibición de edificar aplicable a los terrenos por su clasificación de no urbanizables".

La sentencia del Tribunal Supremo de 15 diciembre 2005, por su lado, indica:

"...debemos afirmar que la cuestión planteada por la Administración acerca de la clasificación urbanística de los terrenos como suelo urbanizable no programado, en atención a la certificación obrante en autos, impide el éxito de la acción ejercitada al amparo del citado artículo 69 de la Ley del Suelo , vigente al supuesto que analizamos, ya que la letra y espíritu de este precepto es clara y precisa, en cuanto habilita, previo cumplimiento de los requisitos formales y plazos exigidos al titular de los bienes o sus causahabientes iniciar el expediente de justiprecio, respecto de los terrenos que con arreglo a su calificación urbanística no sean edificables; es decir, aquellos que estén clasificados como de «suelo urbano» o «urbanizable programado», pues el «suelo urbanizable no programado» ab initio por el plan permanece como está hasta el momento en que se aprueba el correspondiente programa de actuación urbanística sin que la declaración de su aptitud para ser urbanizado surta efecto alguno, ni para llevar a cabo en ella ningún tipo de operaciones urbanísticas, pues en tanto no se programe el suelo urbanizable no programado está sujeto a las mismas limitaciones que el clasificado como no urbanizable -artículos 85 y 86 del Texto Refundido de 1976".

La sentencia del Tribunal Supremo de 12 junio 2012 señala:

"el artículo 103 de las repetidas normas urbanísticas de Cataluña es literalmente coincidente con lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley Estatal del Suelo de 1976 , y que ha sido objeto ya de consideración la cuestión controvertida por esta Sala, tratándose, en definitiva, de aplicar al presente caso la jurisprudencia de este Tribunal existente que en el ámbito de la interpretación de dicha norma, pues, como hemos afirmado en sentencia de 4 de octubre de 2006 en el recurso de casación 4.144/2003, el artículo 69 de la Ley del Suelo

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

de 1976 prevé la expropiación, en términos que resultan reproducidos por el citado artículo 103, para aquellos terrenos que con arreglo a su calificación urbanística no sean edificables por su propietarios y que no hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, constituyendo el artículo 69 del citado Texto Refundido, como hemos recordado en la sentencia de 21 de abril de 2005 (recurso 6456/2001), una garantía para el interesado afectada por el planeamiento urbanístico que ve mermadas sus facultades dominicales con la prohibición de edificar.

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

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

Por su parte, la sentencia de 28 de octubre de 2013 (casación 3912/11) da una panorámica de este instituto y vuelve a recordar que sólo es de aplicación para suelos en los

ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

que el sistema general es, precisamente, el que merma las posibilidades edificatorias, lo cual en principio sucede en los suelos urbanos y urbanizables sectorizados:

"La legislación urbanística española (veáse el art. 69 del Texto Refundido de la Ley del Suelo , así como numerosa normativa autonómica en igual sentido) prevé la posibilidad de que los terrenos destinados en el planeamiento urbanístico a sistemas y dotaciones públicas que no entren en las operaciones de equidistribución de cargas y beneficios en el seno de la unidad de ejecución en la que se encuentren o que no sean adscritos a una unidad distinta, puedan ser expropiados a instancias de los propietarios de los mismos una vez que transcurra un determinado plazo sin que la Administración haya impulsado de oficio su obtención y ejecución.

Estas expropiaciones denominadas por ministerio de la ley suponen una garantía frente a la inactividad de las Administraciones públicas en la gestión de los Planes de Ordenación y, concretamente, de aquellos que deban ejecutarse conforme al sistema de expropiación, permitiendo a los propietarios la posibilidad de desbloquear la situación creada por un Plan que la Administración no se decide a ejecutar y le permite obtener la compensación correspondiente a la privación que el Plan le impone, consiguiendo corregir la situación en que se coloca a los particulares como consecuencia del no ejercicio de la potestad expropiatoria.

Nuestra jurisprudencia ha declarado en relación con el art. 69 del TRLS, que este precepto proporciona una garantía para los derechos de los administrados que acentúa el principio de obligatoriedad de los planes, y que sus previsiones intentan paliar los perjuicios que para el titular de los bienes afectados por una expropiación urbanística supone la pasividad de la Administración, estableciendo una garantía del contenido económico de los derechos de los propietarios, debilitados frente a tal pasividad administrativa. Constituye pues una herramienta para combatir las situaciones de inactividad en las que la Administración no ejerce la potestad expropiatoria que resulta obligada en virtud del Plan urbanístico y el sistema de ejecución previsto en él.

Estas expropiaciones por ministerio de la ley, en el sentido expuesto, constituyen por tanto una excepción a la regla general según la cual no cabe, en principio, obligar a la Administración a expropiar, y tienen un marcado carácter tuitivo pues tratan de evitar la indefensión de los propietarios que, como consecuencia del planeamiento urbanístico, quedan sin aprovechamiento alguno, facultándoles para forzar a la Administración a que les expropie, impidiendo así que su derecho de propiedad quede vacío de contenido económico. Operan como un mecanismo de cierre del planeamiento urbanístico para aquellos casos en los que el contenido económico del derecho de propiedad afectado por dicho planeamiento no pueda satisfacerse por la vía ordinariamente prevista que es la de equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios de los terrenos afectados por el desarrollo urbanístico previsto en los planes de ordenación correspondiente.

Constituye presupuesto de aplicación de este instituto que el suelo en cuestión haya sido clasificado como urbanizable programado o delimitado, o como suelo urbano, pues solo en estos casos es posible su desarrollo urbanístico y por tanto la activación de los mecanismos de equidistribución de los beneficios y cargas que dicho desarrollo conlleva".

De este modo, de acuerdo con la anterior doctrina, la clave de la cuestión no es si el suelo está o no adscrito a un sector o unidad de actuación, sino si el sistema general priva al terreno de facultades urbanísticas que en otro caso tendría, lo cual de ordinario (e insistimos en que "de ordinario", por lo que luego se verá) sucede en los suelos urbanos o urbanizables sectorizados y no sucede en los no urbanizables o urbanizables no programados.

Y repárese, como señala el recurrente, en que la modificación de la LOTAU operada por Ley 2/2009, de 14 de mayo, que da nueva redacción a los arts. 127 y 149 de aquélla, dice con un tenor más amplio que el del supuesto del art. 127, y que recuerda al tradicional art. 69, lo siguiente: " Cuando transcurran cuatro años desde la entrada en vigor del plan sin que se lleve a efecto la expropiación de los terrenos que estén destinados a sistemas generales o dotaciones públicas locales que no hayan de ser objeto de cesión obligatoria, el procedimiento de expropiación forzosa se entenderá incoado por ministerio de la Ley si,

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

efectuado requerimiento a tal fin por el propietario afectado o sus causahabientes, transcurre un año desde dicho requerimiento sin que la incoación se produzca". Esta norma es muestra de cuál es realmente el régimen propio de este tipo de expropiaciones, se llegue ya por la aplicación directa de este 149.3, ya, en la redacción anterior de la LOTAU, por la vía de la aplicación subsidiaria del art. 69 TRLS 1976.

Así pues, y resumiendo lo dicho hasta aquí, el punto de partida es equivalente al del art. 69 de la LS y la doctrina del Tribunal Supremo según la cual sólo es aplicable la expropiación por ministerio de la ley cuando el sistema general impide facultades urbanísticas, lo cual ordinariamente sucede en los suelos urbanizables sectorizados y urbanos, y ordinariamente no sucede en los suelos no urbanizables o urbanizables no sectorizados.

CUARTO.- Dado que los suelos propiedad del actor se encuentran clasificados como urbanizables no programados podría parecer que la cuestión queda resuelta según los razonamientos anteriores, y que no ha lugar a la expropiación por ministerio de la ley. Sin embargo, la cuestión no es tan simple.

El actor señala que tras la entrada en vigor de la Ley 6/1998 del Suelo y Valoraciones, no es dable distinguir entre suelo urbanizable programado y no programado, estando todo él sujeto a la misma posibilidad de desarrollo y por tanto debiendo estar idénticamente tratado a efectos de expropiación por ministerio de la ley. Si esto fuera correcto, habría que entender que todo el suelo urbanizable tiene posibilidades edificatorias realizables por la iniciativa particular y que por tanto la distinción de las sentencias del Tribunal Supremo entre programado y no programado habría perdido su sentido. Las sentencias del Tribunal Supremo que hemos citado más arriba o bien se referían a casos anteriores al vigencia de la Ley 6/1998, o bien no analizaban si dicha normativa ha supuesto alguna clase de cambio de perspectiva en esta cuestión.

Sea como fuere, lo cierto es que el interesado insiste en que sí se le priva de facultades edificatorias y se le deja en situación de desigualdad respecto de otros que

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

pueden aprovechar sus suelos urbanísticamente, con una dotación pública que se lo impide y sin que la expropiación prevista par al a misma se lleve a cabo ni se vaya a llevar con una perspectiva de completa indefinición.

Esto nos obliga a considerar con cuidado el caso y acudir ahora al examen de los planos del PGOU obrantes en autos. Si examinamos el plano de clasificación del suelo, podemos señalar que la finca del actor se encuentra situada en una zona de suelo urbanizable no programado encajada entre el casco de Puertollano al oeste y, al este, los sectores VII y V de suelo urbanizable programado y toda una amplia zona de suelo urbano industrial; con un cuadrilátero de suelo urbano al sur, que es el cementerio. Y si se observa el plano de calificación, se la califica de dotación pública al asignársele el numero 16 (entre la 8 y la 13); aunque en dicho plano sólo se indica que es zona dotacional, hay que señalar que se trata toda ella de " zona dotacional- zona verde-parques " (salvo el cuadrilátero de cementerio que es dotacional con dicho destino), y ello según es de ver en los planos de clasificación y calificación nº 23 a 32, que aunque el Ayuntamiento se ha abstenido de remitir pese a solicitársele en la providencia de 12 de marzo de 2015, pueden ser consultados en la página web del Colegio de Arquitectos Técnicos de Ciudad Real (http://www.coaatcr.es/index.php/mnuplaneamiento). En fin, la parte suroeste de esta zona de suelo urbanizable no programado-dotacional zona verde-parque, la que se encuentra justo al oeste del cementerio, se desgajó y convirtió en residencial en 2009 (Proyecto de reparcelación del ámbito de actuación del programa de actuación urbanizadora "Poblado 3").

Pues bien, hechas estas observaciones que como se verá resultan relevantes, diremos que la esencia de la doctrina del Tribunal Supremo no consiste en discriminar mecánicamente entre suelos urbanos y urbanizables sectorizados, donde sería de aplicación la figura, y suelos no urbanizables o urbanizables no sectorizados, donde no lo sería. La esencia de la doctrina del Tribunal Supremo consiste en discriminar los casos en que la dotación o sistema general a obtener por expropiación es lo que impide que el interesado materialice facultades urbanísticas, de los casos en los que la dotación o sistema general no

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

es eso lo que lo impide la realización de facultades urbanísticas, porque las mismas no se tendrían tampoco aún de no existir aquélla.

Pues bien, el caso de autos resulta indudablemente peculiar, pues las fincas del actor se encuentran, es cierto, en un suelo urbanizable no programado; pero se da la circunstancia de que el ámbito de ese suelo urbanizable no programado coincide íntegramente con el ámbito de la dotación pública (parque) a obtener por expropiación, la cual se encuentra encajada en un entorno totalmente urbano (examínense los planos del PGOU antes señalados). Dicho de otro modo: la previsión de la dotación sí es la que limita las facultades edificatorias del propietario, pues es ella y sólo ella la que ha determinado que el suelo se clasifique como no programado, como una isla de tal suelo coincidente íntegramente con el parque a realizar en un entorno plenamente urbanizado y urbanizable programado; de modo que todo se urbaniza y todo se programa menos la dotación misma, que se dice se expropiará pero no se expropia, y así indefinidamente, mientras el entorno no afectado por la dotación se urbaniza; hasta el punto de que incluso una parte del suelo previsto para la dotación se desgaja y se convierte en residencial (Proyecto de reparcelación del ámbito de actuación del programa de actuación urbanizadora "Poblado 3").

Esta situación no tiene nada que ver con los casos a los que se refiere el Tribunal Supremo para excluir la expropiación por ministerio de la ley, en los que la dotación pública viene a diseñarse en un entorno de suelo no urbanizable, de modo que el propietario tampoco tendría facultades edificatorias aunque no se hubiera previsto la dotación. En el caso de autos se deja una verdadera isla de suelo urbanizable no programado en un entorno urbanizado, isla que coincide con el contorno de la dotación de parque prevista, que va a servir de verdadera dotación pública al servicio de tal entorno, y que se prevé expropiar pero no se expropia, dejando a esos propietarios en situación de evidente discriminación respecto de los de las zonas inmediatas colindantes.

En este punto resulta sumamente relevante traer a colación lo que hemos declarado en cuanto a esta zona de Puertollano en la sentencia dictada en el recurso contencioso-

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

administrativo 55/2009 (mismas partes demandadas), que se refería a una parcela colindante con la de autos, en la que se concedió la expropiación por ministerio de la ley por la falta de oposición municipal, como ya vimos. Para no abrumar con una cita excesivamente larga de aquélla sentencia, resumiremos la esencia de la misma de la siguiente forma:

- Las parcelas afectadas se insertan en una zona de suelo clasificado y calificado como " Suelo urbanizable no programado, o suelo urbanizable según la actual TRLOTAU, y, y calificado de zona verde o espacios libres de sistema general ". El sistema general de zona verde " no está incluido en ninguna unidad de actuación al objeto de su adquisición".

- Es indudable que el Tribunal Supremo ha señalado que puede haber zonas verdes municipales que no contribuyen a crear ciudad, sino que precisamente se preservan del crecimiento urbano, y que por tanto no son equiparables a los parques urbanos y pueden estar legítimamente en suelo no urbanizable (así, sentencias de 3 de febrero de 2010 -casación 5334/2001 -, 9 de marzo de 2005 -casación 4739/2001 -, 21 mayo 2008 -casación 8915/2004 -, 21 de septiembre de 2011 -casación 4258/2008 -, 7 de diciembre de 2011 -casación 323/2008 -, o 18 de diciembre de 2012 -casación 870/2010 - en esta última se dice: " Como decimos, nos encontramos ante terrenos calificados como parque forestal que deben ser protegidos como reserva natural y que, de conformidad con la normativa que se aplica, no cabe equipararlos con los parques urbanos públicos que crean ciudad, precisamente por la diferente finalidad que ostentan frente a éstos, cual es no la colaboración en la articulación urbana de la metrópoli sino la preservación de la misma del proceso urbanizador, precisamente por la especial protección que le dispensa el ordenamiento jurídico en orden a la conservación de los valores dignos de tal protección al servicio de la metrópoli ".

Ahora bien, en el caso de los parques urbanos públicos, por el contrarios, nos hallamos ante sistemas generales o dotaciones que no ya es que contribuyan a crear ciudad, sino que son ellos mismos ciudad y parte de ella.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

En definitiva, el Tribunal Supremo distingue (seguimos ahora la sentencia de 3 de febrero de 2010) lo que el Plan prevea como " el sistema general...de espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes "(art. 19.b del Reglamento de Planeamiento, Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio), 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). En el primer caso el Tribunal Supremo señala que es obligado concluir que tienen la consideración de sistema general que crea ciudad y por tanto deben tener la consideración de suelo urbanizable programado; mientras que en el segundo caso los suelos deben ser considerados como suelo no urbanizable, pues precisamente tienden a ser preservados por sus valores propiamente rústicos.

- El caso de autos es de los del primer tipo, por las tres razones siguientes: a) 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) El examen de los planos aéreos muestra claramente que en la zona se quiere instalar un parque urbano, propósito bien legítimo y encomiable, pero que debe considerarse infraestructura, sistema y dotación propiamente urbano.

QUINTO.- Pues bien, lo que todo lo anterior pone de manifiesto es que el Ayuntamiento de Puertollano ha previsto realizar un parque urbano en un entorno urbano y a obtener por expropiación, caso típico en el que el Tribunal Supremo viene reconociendo que el propietario debe poder instar la expropiación forzosa y no quedar indefinidamente sujeto a esta situación. Que el Ayuntamiento lo haya clasificado de suelo urbanizable no programado no es cosa que deba impedir el ejercicio de esta vía de actuación, pues no es

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

esta clasificación sino el destino dotacional (topográficamente equivalente) el que singulariza el suelo respecto del entorno. Ya dijimos en la sentencia dictada en autos 424/2011 EDJ 2015/27955 que " La razón de ser del art. 69 TRLS 1976, como ha señalado el Tribunal Supremo reiteradamente, es dar salida a la situación del propietario de un suelo que, de no ser por la previsión del sistema general, tendría facultades edificatorias; por eso se aplica a suelo urbano y urbanizable sectorizado, como vimos, porque sólo allí el propietario tendría las facultades de no ser por el sistema general. Así, la necesidad de que se haya dictado el instrumento urbanístico de desarrollo del suelo viene ligada a esta circunstancia; pero carece de sentido igualar la necesidad de esos instrumentos de planeamiento precisos para la adquisición de las facultades edificatorias en una determinada zona (el POM en nuestro caso) con las previsiones que el Ayuntamiento pueda tener a sus efectos respecto de la ejecución de los sistemas generales, cosa que no afecta a la efectiva adquisición de las facultades edificatorias por el respecto de propietarios del entorno, no afectados por el sistema general, y que además no hace sino, precisamente, dilatar, porque así lo quiere el Ayuntamiento, la situación de indefinición jurídica y económica del propietario de los suelos. Por tanto, las previsiones que el Ayuntamiento pueda tener respecto de cuándo piensa acometer la ejecución de los sistemas generales no es algo que de ningún modo pueda impedir ni condicionar el instituto de la expropiación por ministerio de la ley, siempre que el sistema general se enclave en un suelo urbano o urbanizable sectorizado, y lo contrario sería tanto como eliminar este instituto al arbitrio del Ayuntamiento o dilatar el plazo de cuatro años el tiempo que se desease. Dicho sintéticamente: supone un obstáculo a la expropiación por ministerio de la ley la ausencia de instrumentos municipales que provoque que el suelo no habría adquirido aún potestades edificatorias incluso aunque no existiera en sistema general; pero no, evidentemente, los instrumentos o decisiones cuya ausencia lo único que dilata es la ejecución del sistema general mismo, pero no la adquisición por el suelo de la zona del carácter de edificable, condición que tiene por definición el suelo urbanizable consolidado a no ser que sobre él se prevea el sistema general ".

En el caso de autos el Ayuntamiento recurre a la figura del suelo urbanizable no programado, ajustándola topográficamente, justamente, a la dotación prevista, para así

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

pretender gozar de una discrecionalidad temporal al a hora de decidir cuándo acometer la ejecución de la dotación. Pero obviamente este subterfugio no debe ser admitido como vía para eludir la expropiación por ministerio de la ley.

SEXTO.- Volviendo al art. 127 de la LOTAU (Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre), y a su indicación de que los sistemas generales que han de ser expropiados estén incluidos o estén adscritos a un sector o unidad de actuación, a lo que ya aludimos ampliamente más arriba, cabe señalar que en nuestro caso los terrenos de los que es titular el recurrente se encuentran incluidos en suelo urbanizable no programado encajado en zonas de suelo urbano, dándose la circunstancia, propia por otra parte de esta clase de suelo, de que el planeamiento general no prevé sectores ni unidades de actuación, pues, como es sabido, los sectores en el suelo no programado habrían de ser delimitados por el Programa de Actuación Urbanística, y las unidades de actuación por el Plan Parcial que lo desarrolle. Como dice el art. 16.1 de la Ley del Suelo (texto refundido de 1976), " La ordenación y urbanización de terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado se efectuará, de conformidad con el Plan General Municipal respectivo mediante Programa de Actuación Urbanística para la realización de unidades urbanísticas integradas".

Se consideran unidades urbanísticas integradas, de acuerdo con el art. 71.2 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, " aquellas actuaciones que tengan resueltas, en adecuada correspondencia con la estructura general y orgánica prevista en el Plan General, la dotación de servicios y equipamiento suficientes para garantizar la satisfacción de las demandas propias de la población o de las actividades que en el ámbito de la actuación hayan de ubicarse, y las obras de infraestructura necesarias para garantizar la inserción de las mismas en la ordenación general en el momento de su puesta en servicio ". El concepto de unidades urbanísticas integradas presupone que en la parte del suelo urbanizable a que el PAU se refiera se va a transformar el suelo mediante la creación de los servicios y equipamientos necesarios para que pueda llevarse a cabo la actuación residencial y/o industrial o de servicios que se prevea realizar mediante el Programa. En nuestro caso, sin embargo, en el suelo

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

urbanizable no programado de autos no se prevé realizar actividad alguna de tipo residencial, industrial de servicios. Lo que se pretende es la construcción de una zona verde dotacional, parque urbano, que habrá de llevarse a cabo por el Ayuntamiento, quedando por tanto excluida la iniciativa privada, cuyo único papel consistiría en esperar a que la Administración les expropie sus terrenos para la ejecutar dicha zona verde. Al no preverse por el planeamiento general ningún uso lucrativo del suelo urbanizable no programado, pues coincide topográficamente ese suelo con la dotación misma, el Programa que en su día se apruebe no contemplará sector alguno en el que puedan incluirse los aprovechamientos urbanísticos de los propietarios de suelo destinado a la dotación que en dicho suelo ha de ejecutarse por la sencilla razón de que todo el ámbito territorial del suelo clasificado como urbanizable no programado tiene esa calificación, es decir, todo ese suelo se destinará, según el Plan General, a la instalación de la zona verde, sin que existan, por tanto, terrenos edificables a los que pudiera adscribirse el mencionado sistema general. Ello implica que sus titulares no tienen otra alternativa, aparte de instar la expropiación por ministerio de la Ley, que esperar indefinidamente a que el Ayuntamiento les expropie sus terrenos, pues tampoco tiene sentido que promuevan los instrumentos de planeamiento para la programación del suelo al no tener un aprovechamiento lucrativo. Lo que supone que si no se acepta la expropiación por ministerio de la ley la alternativa sea la espera durante los años que el Ayuntamiento tenga por conveniente, mientras todo el entorno es urbano y lucrativo, con los consiguientes perjuicios que a su derecho de propiedad dicha situación comporta, siendo el más evidente que, dado el destino del suelo, es más que probable que nadie esté interesado en la compra de esos terrenos, que deberán quedar por tanto en manos de sus actuales propietarios hasta que la Administración decida, si es que lo hace, ejecutar la dotación.

En consecuencia, los propietarios de terrenos incluidos en ese suelo no tienen posibilidad de que sus terrenos sean incluidos en sector alguno a los efectos de la obtención del sistema general previsto por el planeamiento, pues ninguna actuación de transformación del suelo de uso lucrativo puede realizarse en los mismos, según resulta del planeamiento de aplicación, que, como hemos señalado, solo prevé en dicho suelo la posibilidad de construir la zona verde, sin que, por tanto, puedan incluirse en sectores o unidades de actuación. En

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

otras palabras, el futuro de sus terrenos dependería exclusivamente de la iniciativa de la Administración, que hasta el momento ha demostrado no tener el más mínimo intereses en desarrollar las previsiones del Plan General.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que, como dice la parte actora, y retomamos el alegato mencionado al inicio del fundamento cuarto, la situación es peculiar desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, y posteriormente por la Ley 7/1997, de 14 de abril, posteriormente Ley 7/1997, de 14 de abril, cuyo art. 1.1 y 2 disponía que " Queda suprimida la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado establecida en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, refundiéndose ambas clases de suelo, denominándose suelo urbanizable " y que " Constituirán el suelo urbanizable los terrenos a los que el planeamiento general declare adecuados para ser urbanizados ". En ese mismo sentido, el art. 10 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, disponía que " El suelo que, a los efectos de esta Ley, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable ". En consecuencia, la diferencia no reside ya en que el suelo urbanizable esté programado o no (diferencia que, como hemos visto, fue suprimida en 1996), sino en que el suelo urbanizable esté delimitado o no por el planeamiento general, pero los terrenos a que se refieren los autos no están incluidos en ningún polígono o unidad de actuación ni pueden estarlo pese a estar clasificados como suelo urbanizable porque están destinados en su integridad a la construcción de una zona verde, ello no obsta, sino que debe permitir, que los interesados puedan instar a la Administración la expropiación por ministerio de la Ley, pues, dadas las especiales circunstancias del suelo clasificado como urbanizable no programado del municipio de Puertollano, donde al no contemplarse por el planeamiento aprovechamiento lucrativo alguno y depender la actuación a realizar exclusivamente de la Administración, la exclusión de dicha modalidad de inicio del expediente expropiatorio situaría a los propietarios en una situación intolerable de limitación de su derecho de propiedad mientras que la Administración no decida ejecutar la dotación pública prevista

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

por el planeamiento general; situación que puede permanecer indefinidamente de no darse este remedio.

Por ello, ante la pasividad del Ayuntamiento, y dado que tal como está diseñado el SUNP por el Plan General de Puertollano no es viable la delimitación de sectores ni unidades de actuación con aprovechamiento lucrativo en dicha clase de suelo, pues ningún aprovechamiento lucrativo prevé el Plan General para dicha clase de suelo al estar por completo destinado a zona verde, sin que, por tanto, sea posible la equidistribución de beneficios y cargas, nos encontramos ante un supuesto especial en que el sector vendría a coincidir con el ámbito territorial del SUNP, por lo que entendemos que, dadas las circunstancias concurrentes, sería de aplicación el instituto de la expropiación por ministerio de la Ley como única salida a la situación en que actualmente se encuentran los propietarios de terrenos así calificados por el planeamiento.

Como consecuencia de lo razonado, la controversia que ahora nos ocupa se sitúa en el mismo punto en el que se iniciaba la problemática de la sentencia número 757/2013 (para fincas colindantes) que fijaba el justiprecio después de asumir que procedía la explotación por ministerio de ley aplicaba la ley 6/1998, como ya lo hacía como en aquel caso, el Jurado Regional, considerando al suelo no como urbanizable no programado sino como urbanizable programado. Reproducimos parte de sus razonamientos que, insistimos, se refieren a parcelas colindantes, también encuadradas en la zona verde o espacios libres de sistema general en el que se integran las parcelas a las que se refiere el expediente de fijación de justiprecio ahora examinado.

SEGUNDO.- Dicho lo anterior, tenemos que las parcelas del recurrente forman parte de un suelo clasificado y calificado de la siguiente forma (folio 126 del expediente administrativo): " Suelo urbanizable no programado, o suelo urbanizable según la actual TRLOTAU, y, y calificado de zona verde o espacios libres de sistema general ". El sistema general de zona verde " no está incluido en ninguna unidad de actuación al objeto de su adquisición".

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

El Jurado Regional de Valoraciones parte de que el suelo es urbanizable no programado, de modo que aplica el art. 27.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del suelo y valoraciones EDL 1998/43304 , que establece su valoración como si se tratase de suelo no urbanizable. No conociendo testigos de comparación, el Jurado pasa a la valoración por capitalización de rentas agrarias, concluyendo un valor de 0,4966 Eur./m2 que, al estar la finca próxima al casco urbano, eleva hasta 0,9932 Eur./m2; no obstante, al haber ofrecido el Ayuntamiento 6 Eur./m2, toma este valor sobre la base del principio de congruencia.

El recurrente, sin embargo, entiende que el suelo ha de valorarse como urbanizable programado, de acuerdo con la jurisprudencia que dice que las dotaciones y los sistemas generales municipales deben valorarse de esa forma, rechazando las clasificaciones formales artificiosas que dejan al interesado fuera del reparto de beneficios y cargas del planeamiento. Cita jurisprudencia según la cual los sistemas generales municipales contienen por sí mismos la propia programación del suelo y como tal ha de valorar éste.

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 EDL 2002/54614).

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

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

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 EDL 1978/2744 , que, al establecer en el art. 19 las determinaciones de carácter general que

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

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 verdes" (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".

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

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.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

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 espocios 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...

Finalmente, para completar lo expuesto y los hechos considerados probados respecto a lo pretendido en la zona por el ayuntamiento , reproducimos igualmente los razonamientos de la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 13/07/2015 (recurso 3994/2013) que declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto frente a la sentencia número 757/2013:

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

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 55/2009, interpuesto por la parte ahora recurrida, don Remigio, 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:...

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.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

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.

QUINTO.- Continuando con el análisis de la problemática, retomamos lo ya dicho respecto a que, precisado lo anterior, podemos enlazar, en lo que se refiere a las reglas de

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

valoración en aplicación de la ley 6/1998, con lo razonado en la sentencia número 757/2013 y en la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 13/07/2015 que declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto frente a ella . Entendemos que razones de igualdad, coherencia y seguridad jurídica impone seguir el mismo método que el utilizado en esa sentencia, aplicando, lógicamente, los valores correspondientes a la fecha a la que debe entenderse referida la valoración, octubre de 2008, como indica el Jurado y acepta , en uno de sus pedimentos , la parte recurrente (en aplicación del artículo 127 de la LOTAU: *la valoración se entenderá referida al momento de la incoación del procedimiento por ministerio de ley y el devengo de intereses se producirá desde la formulación por el interesado de hoja de aprecio"*).

Se razonaba:

QUINTO.-.En la determinación del justiprecio, la parte actora presenta con su demanda una valoración realizada por el perito Arquitecto D. que ha ratificado su dictamen a presencia judicial contradictoriamente, sin que se oponga otra prueba de contrario ni se cuestione con una mínima sustancia la valoración pericial practicada. En cualquier caso, el perito utiliza para valorar un método objetivo innumerables veces ratificado como correcto por el Tribunal Supremo, y por esta misma Sala siguiendo al alto tribunal, para este tipo de casos en que hay que valorar el suelo "como urbanizable programado", y aplicado por los tribunales incluso en ausencia de un dictamen pericial, pues parte de valores objetivos y conocidos de VPO, aplica criterios legales y sólo depende de poseer un dato aceptable sobre aprovechamiento. Tal y como ha manifestado constante doctrina jurisprudencial (Sentencias del Tribunal Supremo, entre otras muchas, de 23 de mayo de 2000 y 20 de enero de 1998 dicho método resulta idóneo cuando los datos de partida no ofrecen la certeza suficiente para acudir al método de valoración residual, y el Tribunal Supremo ha declarado el método aceptable incluso bajo la vigencia de la Ley 6/1998 (véase la reciente sentencia de 18 de enero de 2005, entre otras, relativa a las expropiaciones realizadas para las obras de ampliación del aeropuerto de Madrid). Por otro lado, este método se ha aplicado habitualmente en los caso del suelo urbanizable o que debe ser valorado como tal, como es el caso de autos (v. gr. sentencias del

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2003 (14 de febrero de 2003, 9 de junio de 2001, 28 de abril de 2001, 15 de marzo de 1997, 24 de enero, 4 de abril, 18 de mayo, 10 de julio, 29 de octubre, 19 de noviembre, 15 y 28 de diciembre de 1998, 1 de abril, 16, 18 y 22 de mayo, 1 de julio, 30 de septiembre y 6 de noviembre de 2000 y 10 de febrero de 2001.

La sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2003 ofrece un condensado resumen de este proceso de valoración:

"...partiendo de los valores de metro cuadrado de viviendas de protección oficial en Mislata en noviembre del año 1990, fecha en que se inicia el expediente de justiprecio, con arreglo a los criterios del Real Decreto 3148/1978 EDL 1978/3554 y, por tanto, el valor será el que resulte de multiplicar tal cifra por 0,15, porcentaje que la jurisprudencia viene estimando aplicable en concepto de repercursión del suelo, por 0,80 para convertir metros cuadrados construidos en metros cuadrados útiles, por 0,90 para aplicar el 10% de cesiones obligatorias y por el aprovechamiento de las parcelas más representativas del entorno en Mislata, incrementando la cantidad resultante en el 5% de premio de afección".

En el caso de autos, el coeficiente del 0,90 sería también aplicable bajo la vigencia de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones EDL 1998/43304, pues su artículo 14.2.c establece, en suelo urbano, la cesión del 10 % del aprovechamiento.

En cuanto a los demás deberes de cesión mencionados en el citado artículo 14, es preciso traer a colación lo expuesto por el Tribunal Supremo en su sentencia de 5 de febrero de 2003: " En lo que se refiere a la deducción aplicada por la sentencia, al confirmar el acuerdo del Jurado, como dotación para sistemas generales, la procedencia de la misma solamente es exigible cuando se actúa por Polígonos o unidades de actuación, según expresamente prevé para el suelo urbano el artículo 83.3.1° del Texto Refundido de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 (anotamos que este precepto se refería a la cesión para las dotaciones "al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente"; actualmente el artículo 14.2.a de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones se refiere a las dotaciones EDL 1998/43304 "al servicio del ámbito de desarrollo"

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

correspondiente, siendo por tanto similar la regulación), por lo que esta Sala tiene declarado en su Sentencia de 6 de junio de 1988 que para poder exigir la cesión obligatoria gratuita de los terrenos viales de suelo urbano es presupuesto imprescindible que previamente se haya delimitado un polígono o una unidad de actuación con los requisitos que exigen los artículos 117.2 y 3 de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 y 36.3 del Reglamento de Gestión Urbanística y en el interior del cual se puede hacer real la distribución justa de los beneficios y de las cargas de la ordenación entre todos los propietarios afectados tal como establece la legislación vigente indicada (artículo 83.4, 97.2 y 117.3 de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 y 36.3 del Reglamento de Gestión Urbanística); tampoco resultan deducibles en este caso las cesiones equivalentes a que se refiere el artículo 84.3.a del Texto Refundido de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 puesto que, como ha declarado esta Sala en su Sentencia de 5 de junio de 1991, las cesiones de dicho precepto aplicables en el supuesto de terrenos urbanizables se refieren a los sistemas parciales o sectoriales - establecidos en el Plan Parcial-, pero no a los sistemas generales - determinados en el Plan General-, puesto que éstos operan en beneficio de la comunidad municipal en general y no sólo al servicio de un sector determinado (...)En conclusión, si se considera el terreno como suelo urbano, resultaba improcedente aplicar la deducción por cesiones sistemas generales puesto que no se actuaba por polígonos y en el supuesto de suelo urbanizable, no pueden comprender dichas cesiones a todos los sistemas generales del término municipal puesto que el propietario no tiene por qué soportar tal carga sin ningún genero de compensación (...)En cualquier caso la fórmula reiteradamente empleada por esta Sala para determinar el valor urbanístico de los terrenos excluye, cuando de sistemas generales se trata, la deducción de ningún concepto en base a costes de urbanización o cesiones para viales ya que la única cesión que procede cuando dicha fórmula objetiva se aplica es la del 10% prevista en el apartado b del número 3 del artículo 84 del Texto Refundido de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 de 1976 (...)".

No procede, tampoco, efectuar deducción adicional de gastos de urbanización, pues el Tribunal Supremo ha declarado que " Respecto a la deducción por la Sala de instancia, al confirmar el acuerdo del Jurado, de los costes de urbanización es evidente que la misma no procede conforme a la doctrina de esta Sala que ha declarado, entre otras muchas en

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Sentencia de 1 de abril de 2000 (recurso núm. 310/1996), que el valor de repercusión del suelo calculado en un 15% del precio de venta de metros útiles de viviendas de protección oficial de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 3148/1978 incluye los costes de urbanización, pues como en dicha sentencia se explica, al establecer el Decreto 3148/1978 que el valor de los terrenos, sumado al total importe del presupuesto de obra de urbanización, no podrá exceder del 15% de la cifra que resulte de multiplicar el precio de venta del m2de superficie útil por la superficie útil de las viviendas y demás edificaciones protegibles, presupone que ésta se construye sobre un suelo urbanizado y así en el porcentaje de repercusión del suelo del 15% se incluyen ya los costes de urbanización; por ello si dichos gastos de urbanización se dedujeran del valor de repercusión del suelo el precio se vería reducido en una cifra irreal por no haberse obtenido el valor de repercusión mediante el empleo del método residual, sino a través de un porcentaje tasado en el que se incluyen aquellos costes, de manera que en estos casos entendemos que el valor de repercusión es del 15% incluido los gastos de urbanización como esta Sala ya declaró en sus Sentencias de 29 de abril) y 3 de junio de 1999. Por otro lado es evidente que las disposiciones del Decreto 3148/1978 de 10 de noviembre se vienen usando por la jurisprudencia para hallar el justiprecio de suelos urbanizables, o urbanos carentes de adecuada o suficiente urbanización, en los que resulta razonable, por ajustarse a la realidad, un valor de repercusión del suelo del 15% siempre que, como prevé el artículo 2 del Decreto 3148/1978 se incluyan los gastos de urbanización, pues en el caso de suelos con una trama urbana plenamente consolidada en que no sea preciso acometer obras de urbanización de clase alguna ese porcentaje de repercusión resultaría manifiestamente improcedente por alejado del auténtico valor de urbanístico del terreno. Así lo ha afirmado esta Sala junto con la Sentencia antes citada de 1 de abril de 2000, en la de 1 de julio del mismo año y reiterado en la de 22 de mayo de 2000 entre otras " (sentencia de 5 de febrero de 2003. Así pues, el sistema parte de valorar un suelo no urbanizado y por tanto incluye ya la deducción del coste de los gastos de urbanización.

Pues bien, el dictamen pericial aportado con la demanda aplica correctamente el método. En cuanto al aprovechamiento que utiliza, es preciso siempre en este método hacer una hipótesis razonable de aprovechamiento, pues justamente se emplea el método para

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

valorar terrenos como si lo tuvieran asignado aunque no lo tengan. El perito aplica el aprovechamiento medio de todos los sectores del suelo urbanizable, con un resultado de 0,748 m2/m2. El perito que emitió el dictamen unido a la hoja de aprecio del interesado (D.

) realizó una media de los aprovechamientos más próximos y de la directriz de la Consejería de Urbanismo sobre estándar de calidad, con un resultado de aprovechamiento casi idéntico de 0,8 m2/m2. Puede pues admitirse también este punto. Cabe destacar en cualquier caso que el resultado de los dos dictámenes periciales difiere bastante porque en el de D se hizo deducción de los gastos de urbanización, que, como ya hemos mencionado, no tienen que ser deducidos y no deduce la pericial aportada con la demanda.

En resumen, cabe aceptar la valoración realizada por D. Ahora bien, el perito calcula dos valores diferentes, uno partiendo de precios de VPO de 2003 y otro según valores de VPO de 2004. Lo hace así porque existe en autos un debate sobre la fecha de valoración.

La fecha de valoración es la de inicio del expediente de expropiación por ministerio de la ley. Ahora bien, de acuerdo al art. 127 de la LOTAU (en la redacción vigente a nuestros efectos) el expediente se inicia al año de efectuado el requerimiento de expropiación, mientras que según el art. 69 de la Ley de 1976 se inicia a los dos años.

Valorando a 2003, el justiprecio sería 7.967.937,97 Eur., y valorando a 2004, 7.658.487,97 Eur. Pues bien, atendidos tales resultados, resulta innecesario aclarar cuál de los dos valores es el aplicable, dado que en su hoja de aprecio el interesado reclamó un máximo de 5.518.231,06 Eur. y ese es el límite de lo que puede pedir en este pleito, según reiteradísima jurisprudencia.

Por último, hay que mencionar que en el acto de ratificación del dictamen pericial las partes demandadas parecen cuestionar que se haga uso de valores de VPO, cuando nada indica que el suelo de autos fuese a ser residencial. Hay que indicar que, como ya señalamos más arriba, las parcelas están muy próximas a suelo urbano residencial; no obstante, es también cierto que sería verosímil una hipótesis de suelo industrial, pues existen igualmente

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

instalaciones de esta clase en la zona, aunque más alejadas. En cualquier caso, en este tipo de valoraciones, que incluyen un fuerte componente de hipótesis (pues valoran un suelo como si fuera urbanizable programado, pero sin que esta programación y previsión se haya realizado) el Tribunal Supremo aplica uniformemente la previsión de precios de VPO incluso en casos de entornos más bien industriales (así, por ejemplo, sentencia de 5 de mayo de 2007 y otras relativas al aeropuerto de Villafría en Burgos). Ciertamente, es admisible una discusión sobre los parámetros de partida más probables o verosímiles de los que haya que partir, pero es de destacar que las partes demandadas no realizan una hipótesis alternativa medianamente construida, sino que se limitan a negar y cuestionar sin nada ofrecer como alternativa probable. En tales condiciones, procede sin duda aceptar la valoración pericial y el sistema de valoración aplicado por el Tribunal Supremo.

De lo razonado en esa sentencia resulta que el informe que se considera correcto es el que se acompañó con la demanda, emitido por el perito señor , que no deducía los gastos de urbanización, y ello, sin perjuicio de que ,por razones de congruencia, teniendo en cuenta lo pedido en la hoja de aprecio, se fijará el justiprecio en 5.518.231 ,06 €.

Pues bien, trasladando, como hemos dicho, la misma metodología y el mismo criterio al caso que ahora analizamos, resulta adecuado ,en principio , el justiprecio que refleja el informe emitido por el perito de la propiedad, debidamente ratificado y sometido a contradicción, que aplicando idéntica metodología y los valores correspondientes a octubre de 2008, fija un valor total para el suelo expropiado de 8.625.174,66 €, a los que suma el 5% del premio de afección y obtiene un valor total de justiprecio de 9.056.433,33 €. Ni la metodología ni los datos en los que se apoya han sido cuestionados de contrario ni por la administración autonómica ni por el ayuntamiento.

No obstante lo anterior, como sucedía en la sentencia número 757/2013, también en este caso la cantidad debe quedar fijada, por razones de congruencia, en la que reflejaba la hoja de aprecio presentada por la propiedad, tal y como, por lo demás, se acepta por la parte recurrente en el suplico de la demanda, es decir, la cantidad de 8.808.698,50 € más los intereses legales , desde la formulación por el interesado de la hoja de aprecio (artículo 127

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

de la LOTAU) concretamente, según se indica en el hecho segundo de la demanda, desde el 10 noviembre 2009.

Aclaramos, por último, que consideramos correcta la superficie expropiada que fijan los demandantes, a la vista de la prueba practicada a su instancia en este procedimiento jurisdiccional, consistente en el informe pericial emitido por don , debidamente ratificado y sometido a contradicción, como ya hemos dicho, habiéndose expuesto por el perito que se realizó la medición real y que efectivamente la superficie expropiada da una medición de 89.155 m². Este dato, y la afirmación de que igualmente llevó a cabo una medición técnica real fue corroborado por el otro perito que declaró a instancias de la parte recurrente, ratificando el informe acompañado con la hoja del aprecio. Se trata de una prueba directa y basada en una medición real de la superficie, que debe necesariamente imponerse a la mera argumentación, mantenida en la resolución del Jurado en base a lo alegado por el ayuntamiento, de que en el primer informe se apreciaron errores aritméticos que *"resta fiabilidad"*.

Los argumentos expuestos conducen a la estimación del recurso contencioso-administrativo con la consiguiente declaración de no conformidad al hecho de la resolución del Jurado Regional de valoraciones que se impugna y la estimación de la petición que incorpora el suplicó la demanda de que se fije como justiprecio a abonar a los recurrentes la cantidad de **8.808.698,50 €,** que devengará el interés legal desde el 10 noviembre 2009.

SEXTO.- En materia de costas procesales, a pesar de haberse estimado el recurso contencioso -administrativo y la pretensión planteada con carácter principal en el suplico de la demanda (con la única salvedad relativa a la fecha del evento de interés legal) entendemos que no resulta procedente la condena en costas a las adnministraciones demandadas al presentar la problemática analizada las serias dudas de derecho que menciona el artículo 139 de la ley Jurisdiccional.

Vistos los preceptos citados y demás de pertinente aplicación,

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

FALLAMOS

1.- Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por

frente a acuerdo de justiprecio de fecha 30 de junio de 2016, del Jurado Regional de Valoraciones de Castilla-La Mancha, recaído en procedimiento de expropiación por ministerio de la ley relativo a la Finca registrales número 35972, en su totalidad y número 35974, parcialmente, del Plan General de Ordenación Urbana de Puertollano (Ciudad Real) tramitado por el ayuntamiento de Puertollano; Expediente de justiprecio EX CR-041/10 , que, por no ser conforme a derecho, anulamos.

2.- Fijamos el justiprecio a abonar a los demandantes en la cantidad de 8.808.698,50 €, que devengará el interés legal desde el 10 noviembre 2009.

3.- Sin imposición de costas procesales.

Notifíquese, con indicación de que contra la presente sentencia cabe interponer recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, debiéndose preparar ante esta Sala en el plazo de 30 días con cumplimiento de los requisitos del art. 89.2 LJCA.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado D. Constantino Merino González, estando celebrando audiencia en el día de su fecha la Sala de lo Contencioso Administrativo que la firma, y de lo que, como Secretario, certifico en Albacete, a ocho de noviembre de dos mil dieciocho.