

RECURSO CASACION Num.: 1191/2012

Votación: 18/11/2014

Ponente Excmo. Sra. D^a.: Inés Huerta Garicano

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. D^{ña}. M^a Rocio Guerrero Egido

SENTENCIA

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

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Octavio Juan Herrero Pina

Magistrados:

**D^a. Margarita Robles Fernández
D. Juan Carlos Trillo Alonso
D. José María del Riego Valledor
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy
D^a. Inés Huerta Garicano**

En la Villa de Madrid, a veintiuno de Noviembre de dos mil catorce.

Visto por la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los Sres. Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 1191/2012, interpuesto por el Procurador D. ^{LOPD}
LOPD, actuando en nombre y representación

de Dña. ^{LOPD} , contra la Sentencia nº 87, dictada -7 de febrero de 2012- por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias en el Rº contencioso-administrativo nº 1241/10, deducido contra el Acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación de Asturias, de 15 de julio de 2010, que fijó el justiprecio de la finca nº 121, expropiada para la ejecución del Proyecto de Restauración de Cauce y Márgenes del Río Piles, aguas arriba de la Gta. De la guía, T.M. de Gijón.

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado, y, el Ayuntamiento de Gijón, representado por la Procurador^{LOPD}

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sentencia recurrida, desestimando el recurso, confirma el precitado Acuerdo del Jurado de 15 de julio de 2010, que fijó en **2.397.891,50 €** (más el 5% del premio de afección), el justiprecio de la finca nº 121, propiedad de la recurrente, la mayor parte clasificada como Suelo No Urbanizable de protección de corredores (56.051,10 m², valorados con arreglo al art. 26 de la Ley 6/98, con un precio unitario de 10€/m²), y, parte (6.227,90 m², valorados con arreglo al art. 27 Ley 6/98, con un precio unitario de 294 €/m²) como Urbanizable vinculado a los sectores R.2 y R.3.

La fundamentación jurídica del referido Fallo se asienta, sustancialmente, en que, **a)** No ha quedado desvirtuada la presunción de legalidad y acierto del Acuerdo del Jurado de Expropiación, en razón de que no existe otra prueba que el Informe Técnico adjuntado a la hoja de aprecio de la propiedad y que ya fue tomada en consideración por el Jurado al fijar el justiprecio; **b)** Rechaza los argumentos de la actora relativos al cambio de la clasificación del suelo como consecuencia de las modificaciones del Planeamiento General de Gijón, pues, conforme al art. 36 de la LEF, las

valoraciones se realizan con arreglo a la clasificación del suelo en el momento de iniciarse el expediente de justiprecio, fecha en la que no se había modificado el Plan aplicable; c) Con referencia y transcripción parcial de su Sentencia de 22 de noviembre de 2011 (apelación 264/11), no cabe aplicar la doctrina de los sistemas generales cuando los terrenos expropiados se destinan a la restauración de cauce y márgenes del Río Piles, que discurre por un entorno no urbano, con un objetivo contrario a la creación de ciudad.

SEGUNDO.- Por la representación procesal de la propiedad se preparó recurso de casación contra la precitada Sentencia ante la Sala de Asturias, que lo tuvo por preparado en tiempo y forma, emplazó a las partes para que comparecieran ante esta Sala del Tribunal Supremo, y, elevando las actuaciones, tuvieron entrada en el Registro del Tribunal el día 9 de abril de 2012.

TERCERO.- Personada la recurrente, formalizó escrito de interposición fundado en el Art. 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: *"Infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto del debate"*, y, articulado en tres motivos: **Primero**, por infracción del art. 326 LEC, 93 y 24 CE y 25 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RD 2159/78) y jurisprudencia que los interpreta; **Segundo**, por infracción de los arts. 5, 25 y 271 de la Ley 6/98 en relación con el art. 33 CE; **Tercero**, infracción de la Jurisprudencia de los sistemas generales.

CUARTO.- Admitido a trámite, se emplazó a las partes recurridas, presentando sendos escritos de oposición al recurso.

QUINTO.- Conclusas las actuaciones, se señaló, para deliberación, votación y fallo, la audiencia del día 18 de noviembre de 2014, teniendo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente la Excm. Sra. D^a. **INÉS HUERTA GARICANO**,
Magistrada de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Como antecedentes fácticos de interés, a efectos de este recurso, constan: **a)** La finca aquí concernida, junto con otras, fue expropiada para la ejecución (encomendada a la Confederación Hidrográfica del Cantábrico) de las obras del "Proyecto de restauración del cauce y márgenes del río Piles aguas arriba de la Glorieta de la Guía", inserto en las Actuaciones del Plan de Restauración Hidrológica y de Protección de cauces, declaradas de interés general del Estado y que gozan de la declaración de urgencia por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de abril de 2004; **b)** El **23 de mayo de 2007**, la propiedad fue requerida a la presentación de la Hoja de Aprecio, verificándolo en escrito presentado el 19 de diciembre del citado 2007, al que se adjuntaba Informe Técnico emitido por Arquitecto y en la que se valoraba el suelo –**clasificado en el PGOU como Suelo No Urbanizable, y calificación de corredor ambiental**- como urbanizable delimitado en cuanto destinado a "Parque fluvial del río Piles", por el método residual (art. 27.2 Ley 6/98) en 18.310.026 €, con un justiprecio (incluido vuelo y la afección del 5%) de **19.225.842 €** ; **b)** La Administración formuló hoja de aprecio (28 de mayo de 2008) en la que valoraba el suelo con arreglo a su clasificación urbanística, en la cantidad de **504.599,90 €** (8 €/m²); **c)** El Jurado Provincial de Expropiación (con el voto discrepante del Vocal-Abogado del Estado, que entendía que, dada la fecha de inicio del expediente de justiprecio y con arreglo a lo dispuesto en la Transitoria Tercera de la Ley 8/07, la valoración debería realizarse conforme a esta disposición legal) fijó –Acuerdo de 15 de julio de 2010- el justiprecio (aplicando la Ley 6/98) en la cantidad de **2.397.891,50 €** (incrementada en el 5% por premio de afección): 56.051,10 m² conforme a su clasificación urbanística de suelo no urbanizable del tipo protección de corredores ambientales, por el método de capitalización de rentas, con un precio unitario de 10 €/m², y 6.227,90 m² como urbanizable vinculado a los Sectores R.2 y R.3, con el mismo precio unitario fijado por la propiedad – método residual- en su hoja de aprecio (294 €/m²); **d)** Interpuesto recurso

contencioso-administrativo, fue desestimado por la Sentencia aquí recurrida en casación.

SEGUNDO.- Dado que los tres motivos casacionales están interrelacionados entre sí, van a ser objeto de análisis conjunto, pues lo que en los tres se plantea es la infracción de la doctrina jurisprudencial de los sistemas generales y del método de valoración que, como consecuencia de la aplicación de dicha doctrina, debería haberse utilizado para la determinación del justiprecio.

En el **PRIMERO**, se denuncia, como más arriba apuntábamos, infracción del art. 326 LEC, 93 y 24 CE y 25 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RD 2159/78) y ello porque, a su juicio, la clasificación de la mayor parte de la finca como no urbanizable, del tipo de protección de corredores ambientales no se acomoda a la realidad, llegando incluso a tildar de fraudulenta dicha clasificación (para obtener suelo a más bajo precio), pues ya en el Convenio de Colaboración suscrito con el Ayuntamiento de Gijón el 19 de febrero de 2004, constaba expresamente que la finalidad de la actuación no era sólo de mera protección y recuperación, sino también "*la creación de áreas fluviales para uso y disfrute de la población de la villa de Gijón*", y que una vez realizada la obra se entregaría al Ayuntamiento y, en el trámite de información pública del Proyecto de modificación del PGOU, la recurrente solicitó que se rectificase dicho Proyecto a fin de que los terrenos destinados a Parque Fluvial quedasen calificados como sistema general. No obstante ello, en el BOPA de 11 de febrero de 2006 se publicó la Adaptación del PGOU (aprobada definitivamente el 30 de diciembre de 2005) a la Ley del Principado de Asturias 3/02, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, en la que los terrenos quedaban clasificados de suelo no urbanizable-corredor ambiental, por lo que es claro que el Ayuntamiento, al mantener la clasificación en la Adaptación del PGOU, infringió, entre otros, el art. 47.4º y 5º de la referida Ley 3/02, sin que pueda olvidarse que, impugnado por la hoy recurrente, dicho particular de la Modificación del PGOU, la Sala de Valladolid, en Sentencia de 19 de octubre de 2009 (P.O. 2127/06), anuló esa Modificación respecto de las parcelas aquí concernidas (Sentencia frente a la que el Ayuntamiento de Gijón interpuso

recurso de casación 6486/09, que, en Sentencia de la Sección Quinta de esta Sala Tercera de 11 de noviembre de 2012, declaró su pérdida sobrevenida de objeto, al haber devenido firme la Sentencia de la misma Sala de Valladolid de 15 de julio de 2009, dictada en su Rº 1150/06, que declaró la nulidad de los instrumentos de planeamiento impugnados en la referida Sentencia de 19 de octubre de 2009). Por tanto, entiende que, siendo clara la infracción del PGOU, la Sala de Asturias debió haber declarado que la verdadera calificación que correspondía a los terrenos era la de Sistema General. Olvidando, además, que de la abundante documental aportada con la demanda quedaba acreditado que el destino de los terrenos expropiados fue la de constituir un parque público municipal, ubicado en pleno casco. El **SEGUNDO**, por infracción de los arts. 5, 25 y 271 de la Ley 6/98 en relación con el art. 33 CE, pues al ser la calificación del suelo de rústico en vez de sistemas generales, va a determinar una indemnización muy alejada al valor real de los bienes, y, en el **TERCERO**, alega infracción de la Jurisprudencia de los sistemas generales, con arreglo a la cual lo fundamental es el destino del proyecto para el que fue expropiada la finca.

Conviene tener presente, desde el inicio, que lo que aquí se está enjuiciando es un Acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación, de 5 de julio de 2010 (emitido, por tanto, más de dos años antes de que ganara firmeza la Sentencia de la Sala de Valladolid que declaró la nulidad, entre otros, del documento de Adaptación a la Ley Autonómica del Suelo y Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Gijón), y, por tanto, con arreglo a unos instrumentos de planeamiento que, si bien habían sido anulados en Sentencia de 19 de octubre de 2009, pendía un recurso de casación, por lo que el pronunciamiento judicial no era firme y la ejecutividad de tales instrumentos no consta estuviera suspendida. Además y, en todo caso, la anulación de tales instrumentos no comportaba ninguna clasificación.

Desde esta perspectiva, hay que partir de dos premisas: **1)** Que la parte de la finca sobre la que gira la controversia, en el momento del inicio del expediente de justiprecio (23 octubre de 2007), fecha a la que debe quedar referida la valoración, estaba clasificada, con arreglo al instrumento de

planeamiento entonces vigente, como “*Suelo Rural Extensivo No Urbanizable Protección Prioritaria (PP)*”, y, 2) Que nuestra consolidada doctrina –dictada durante la vigencia de la Ley 6/98, y aquí aplicada para la determinación del justiprecio- siempre ha declarado que la regla general en nuestro ordenamiento jurídico es que los terrenos se tasan conforme a su clasificación urbanística. Así viene siendo desde la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 (BOE de 14 de mayo), pasando por el Texto Refundido aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (BOE de 16 y 17 de junio), por el adoptado mediante el Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio (BOE de 30 de junio), por la propia Ley 6/1998, por la posterior 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo (BOE de 29 de mayo) y, en fin, por el Texto Refundido surgido de esta última Ley y aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio (BOE de 26 de junio).

Y solo, como excepción, nuestra jurisprudencia ha precisado que, en los casos en los que unos terrenos destinados a sistemas generales se encuentren clasificados como no urbanizables o carezcan de clasificación específica, procede valorarlos como urbanizables siempre y cuando se destinen a «crear ciudad», porque, cuando se trata de implantar servicios para la ciudad, no puede hacerse a costa del sacrificio singularizado de unos propietarios, de modo que, aunque el suelo afectado se haya considerado por el planificador como rústico, al encontrarse asignado a la estructura general de ordenación urbanística del municipio, de su red viaria y dotacional, debe estimarse como una obra de infraestructura básica adscrita al suelo urbano o al urbanizable [por todas, las Sentencias de 29 de enero de 1994 (apelación 892/91, FJ 2º), 29 de mayo de 1999 (casación 1346/95, FJ 3º), 29 de abril de 2004 (casación 5134/99, FJ 1º) y 6 de febrero de 2008 (casación 9131/04, FJ 4º)].

En el supuesto de autos nos encontramos ante un **suelo no urbanizable sometido a un régimen de especial protección**, y en estos casos hemos dicho que “*esta Sala viene entendiendo que cuando el suelo no urbanizable está sometido a un régimen de especial protección -algo que destacadamente ocurre con las áreas tuteladas por su valor ecológico o paisajístico- no opera la doctrina jurisprudencial que*

exige que el suelo no urbanizable expropiado para la ejecución de sistemas generales que crean ciudad sea valorado como si de suelo urbanizable se tratase. La razón es que ese suelo no podría en ningún caso ser objeto de desarrollo urbanístico, por lo que no concurre el fundamento último de la mencionada doctrina jurisprudencial, a saber: evitar la disparidad de trato de los expropiados con respecto a los propietarios de terrenos próximos que verán revalorizada su propiedad precisamente como consecuencia de la ejecución del sistema general. Las sentencias de 14 de diciembre de 2005, 15 de noviembre de 2006 y 11 de diciembre de 2006, que la recurrente cita, se orientan en ese sentido" (Sentencia de 14 de mayo de 2013, casación 3728/10).

Luego, ya desde esta perspectiva es clara la improsperabilidad de la pretensión de la recurrente.

Pero es más, y en esta misma línea, ya dijimos en nuestra Sentencia de 3 de octubre del corriente (casación 5875/11), en relación con el Proyecto de Protección del Enclave Natural del Río Cubia (Grado), con cita en otra anterior de 17 de octubre de 2011 (casación 1193/08), relativa a un proyecto de parque fluvial que:

"..... Conviene recordar ahora para ello que el art. 19 del Reglamento de Planeamiento al enumerar las determinaciones generales que deben contener los Planes Generales de Ordenación Urbana se refiere en el apartado d) a 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>>, medidas que no gozan de la consideración de sistemas generales a los que se refiere el apartado b) del precepto citado.

En tal sentido el Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal Parque Fluvial de la Comarca de Pamplona no constituye un sistema general de espacios libres en tanto que ese espacio no es un parque urbano público en el sentido que lo considera el apartado b) del art. 19 del Reglamento de Planeamiento. Dicho plan y el suelo que lo integra y que fue objeto de expropiación sirve a la ciudad pero no crea ciudad en el sentido al que se refieren nuestras Sentencias antes citadas.

Sirve a la ciudad, en tanto que garantiza que ese suelo, inmediato a ella, pero que no es la ciudad, no va a ser construido, y dado el alto valor que posee desde el punto de vista paisajístico y medioambiental, que le hace acreedor de una especial protección y preservación, asegura que va a gozar de la defensa, protección y amparo que le ofrece la recuperación de sus usos anteriores y el incremento y desarrollo de los

destinos que le son propios. De ahí que resulte obvio que su valoración deba ser acorde con la clasificación que le otorgó el Plan General, sin que pueda equipararse a la pretendida de suelo urbanizable, y sin que ese hecho vulnere el principio de equidistribución de beneficios y cargas que caracteriza al Derecho urbanístico."

Esta doctrina es plenamente trasplantable al supuesto de autos, pues el Proyecto para cuya ejecución se expropió la finca aquí concernida, aun cuando pudiera tener, como finalidad última, el establecimiento de un parque fluvial, dicho parque no cabe subsumirlo dentro de los contemplados en los apartados 4º y 5º del art. 47 de la Ley Asturiana 3/02, pues no estamos ante ninguna zona verde destinada a parque o jardín público, ni ante espacios libres destinados a ocio cultural o recreativo, que forman parte del equipamiento urbano, sino ante un suelo que, por su valor medioambiental –este Proyecto se enmarca dentro de las Actuaciones del Plan de Restauración Hidrológica y de Protección de cauces-, goza de una especial protección, con independencia y al margen, de que pueda ser disfrutado por la ciudadanía como área o parque fluvial. Especial protección con la que se blinda a dicho suelo de toda posibilidad de urbanización a corto, medio o largo plazo, luego no cabe su valoración como urbanizable por la sencilla razón de que, con expropiación o sin ella, nunca podría haber sido objeto de transformación urbanística.

De cuanto ha quedado expuesto, y partiendo de la clasificación de la finca, parece claro que la Sentencia recurrida, al desestimar el recurso, no infringe ninguno de los preceptos sustentadores de este recurso de casación, ni la jurisprudencia de los sistemas generales al no ser aquí aplicable.

Procede, en consecuencia, rechazar los tres motivos y, con ellos, la desestimación de este recurso de casación.

TERCERO.- Con condena en costas de la recurrente, cuyo límite cuantitativo máximo, por todos los conceptos, se fija, ponderadamente y en atención a las circunstancias concurrentes, en la cantidad de **2.500 € en favor de cada una de las partes recurridas que formularon escrito de oposición al recurso** (art. 139 LJCA).

FALLAMOS

Que **DESESTIMAMOS** el recurso de casación número 1191/2012, interpuesto por el Procurador D.^{LOPD} , actuando en nombre y representación de ^{LOPD} , contra la Sentencia nº 87, dictada -7 de febrero de 2012- por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias en el Rº contencioso-administrativo nº 1241/10, deducido contra el Acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación de Asturias, de 15 de julio de 2010, que fijó el justiprecio de la finca nº 121, expropiada para la ejecución del Proyecto de Restauración de Cauce y Márgenes del Río Piles, aguas arriba de la Gta. De la guía, T.M. de Gijón. **Con condena en costas a la recurrente en los términos fijados en el Fundamento Tercero.**

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos

D. Octavio Juan Herrero Pina

Dª. Margarita Robles Fernández

D. Juan Carlos Trillo Alonso

D. José María del Riego Valledor

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D^a. Inés Huerta Garicano

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Excm. Sra. Magistrada Ponente Dña. **Inés Huerta Garicano**, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretaria, certifico.