

Resumen

El TS declara no haber lugar al recurso de casación en interés de ley interpuesto por el Ayuntamiento de Burgos, estableciendo que la doctrina legal señalada en la sentencia de instancia no reviste, con carácter general y absoluto, los caracteres propios de una doctrina gravemente dañosa y errónea para los intereses generales en cuanto no rechaza de modo general que en el justiprecio de terrenos calificados como suelo no urbanizable, pueda incrementarse el valor inicial que a los mismos corresponde, con las expectativas urbanísticas de que dichos terrenos pudieran ser susceptibles. Pues, aunque el art. 49 LS 1992 prescribe efectuar la valoración del suelo no urbanizable "sin consideración alguna a su posible utilización urbanística", sin embargo, existe un supuesto en el que, en el momento de justipreciar los bienes, la clasificación del terreno como no urbanizable no impone necesariamente que haya de valorarse el terreno exclusivamente en función de su aprovechamiento agrario. Se trata de aquel en que de las determinaciones autorizadas por la norma sectorial y concretadas por el planeamiento que realiza la clasificación se desprende que le compete un uso específico de otro orden. El valor que al terreno puedan añadir estos posibles usos no puede considerarse como introducido en atención a su posible utilización urbanística, pero no debe excluirse que en algún caso pudiera ser concebido como la actualización de una expectativa ajena a su rendimiento agrario valorable en un procedimiento de expropiación. Otro supuesto sería aquel en que el legislador sectorial autonómico mantenga la clasificación del bien como no urbanizable durante la expropiación, pero ésta se produzca con la previsión del cambio de clasificación expreso o tácito en función de una utilización ligada a un proceso de urbanización. Lo anteriormente expuesto hace que la Sala llegue a la conclusión de que la valoración del terreno con arreglo a una rentabilidad ajena a la estrictamente agraria no sería contraria a lo ordenado en el T.R. LS 1992, sobre determinación del valor inicial con arreglo a los criterios para la determinación de los valores catastrales, ni a la prohibición de tomar en consideración la posible utilización urbanística del terreno. Por tanto, el TS confirma la sentencia de instancia.

NORMATIVA ESTUDIADA

RDLeg. 1/1992 de 26 junio 1992. TR Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana art.48 , art.49

LO 6/1985 de 1 julio 1985. Poder Judicial art.5

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	4
FUNDAMENTOS DE DERECHO	5
FALLO	8

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

EXPECTATIVAS DE DERECHOS

EXPROPIACIÓN FORZOSA

PROCEDIMIENTO

Justiprecio

 Criterios valorativos

 Otros

Supuestos

 Suelo no urbanizable

Otras cuestiones

INTERPRETACIÓN DE LA NORMA

 CONFORME A CRITERIOS CONSTITUCIONALES

RECURSO DE CASACIÓN EN INTERÉS DE LEY

 FIJACIÓN DE DOCTRINA LEGAL

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de casación en interés de ley

Legislación

Aplica art.48, art.49 de RDLeg. 1/1992 de 26 junio 1992. TR Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Aplica art.5 de LO 6/1985 de 1 julio 1985. Poder Judicial
Cita Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa
Cita RDLeg. 1/1992 de 26 junio 1992. TR Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
Cita Ley 39/1988 de 28 diciembre 1988. Haciendas Locales
Cita art.35 de LO 2/1979 de 3 octubre 1979. Tribunal Constitucional
Cita art.163 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
Cita art.3 de RD de 24 julio 1889. Código Civil

Jurisprudencia

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Justiprecio - Valoración - Valor urbanístico - Valor del suelo no urbanizable por STS Sala 3ª de 22 octubre 2004 (J2004/152800)

Citada en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - PROCEDIMIENTO - Indemnizaciones - En general por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 noviembre 2004 (J2004/185117)

Citada en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - PROCEDIMIENTO - Justiprecio - Supuestos - Suelo no urbanizable por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 noviembre 2004 (J2004/197699)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistema general - Expropiación, ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Justiprecio - Valoración - Valor urbanístico - Valor del suelo no urbanizable, ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Justiprecio - Valoración - Fincas próximas y en análoga situación por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 diciembre 2004 (J2004/225165)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 12 julio 2005 (J2005/194863)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 30 septiembre 2005 (J2005/256054)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 5 julio 2006 (J2006/103048)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 octubre 2006 (J2006/448999)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 4 julio 2006 (J2006/98867)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-León (Bur) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 enero 2008 (J2008/8372)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 junio 2009 (J2009/265894)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 9 septiembre 2009 (J2009/407538)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 20 mayo 2010 (J2010/113533)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 junio 2010 (J2010/133621)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 junio 2010 (J2010/140295)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 junio 2010 (J2010/145325)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 junio 2010 (J2010/145329)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 junio 2010 (J2010/145330)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 julio 2010 (J2010/177420)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 julio 2010 (J2010/177425)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 25 febrero 2010 (J2010/21741)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 22 septiembre 2010 (J2010/219520)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 septiembre 2010 (J2010/226277)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 septiembre 2010 (J2010/246917)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 octubre 2010 (J2010/246923)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 noviembre 2010 (J2010/279797)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 3 noviembre 2010 (J2010/279812)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 3 noviembre 2010 (J2010/279813)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 15 noviembre 2010 (J2010/298446)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 noviembre 2010 (J2010/298456)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 diciembre 2010 (J2010/314090)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 diciembre 2010 (J2010/320226)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 29 diciembre 2010 (J2010/320231)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 septiembre 2010 (J2010/342212)

Citada en el mismo sentido por STSJ Murcia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 febrero 2010 (J2010/58446)

Citada en el mismo sentido por SAP La Rioja de 22 febrero 2010 (J2010/7851)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 6 junio 2011 (J2011/103956)

Citada en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - PROCEDIMIENTO - Reversión - Indemnización por STS Sala 3ª de 6 junio 2011 (J2011/103957)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 6 junio 2011 (J2011/103958)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 6 junio 2011 (J2011/103982)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 mayo 2011 (J2011/110446)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 13 junio 2011 (J2011/114159)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 13 junio 2011 (J2011/114163)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 20 mayo 2011 (J2011/119203)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 4 julio 2011 (J2011/140345)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 4 julio 2011 (J2011/140346)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 4 julio 2011 (J2011/140347)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 1 julio 2011 (J2011/153198)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 1 julio 2011 (J2011/153199)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Justiprecio - Valoración - Expectativas por STS Sala 3ª de 18 julio 2011 (J2011/155577)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 julio 2011 (J2011/162822)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 9 mayo 2011 (J2011/212234)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 marzo 2011 (J2011/212428)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 19 septiembre 2011 (J2011/215489)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 19 septiembre 2011 (J2011/215490)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Justiprecio - Valoración - Expectativas por STS Sala 3ª de 19 septiembre 2011 (J2011/215491)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 19 septiembre 2011 (J2011/215492)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 enero 2011 (J2011/23071)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 enero 2011 (J2011/23077)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 17 octubre 2011 (J2011/236406)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 17 octubre 2011 (J2011/236407)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 17 octubre 2011 (J2011/236408)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 21 noviembre 2011 (J2011/287834)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 21 noviembre 2011 (J2011/287835)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 28 noviembre 2011 (J2011/287841)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 28 noviembre 2011 (J2011/287842)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 28 noviembre 2011 (J2011/287843)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 enero 2011 (J2011/29261)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 12 diciembre 2011 (J2011/292790)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 12 diciembre 2011 (J2011/292791)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 12 diciembre 2011 (J2011/292792)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 5 diciembre 2011 (J2011/292813)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 5 diciembre 2011 (J2011/292814)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 5 diciembre 2011 (J2011/292815)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 22 diciembre 2011 (J2011/299951)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 22 diciembre 2011 (J2011/312113)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 27 enero 2011 (J2011/37934)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 24 febrero 2011 (J2011/37970)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 marzo 2011 (J2011/58501)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 29 abril 2011 (J2011/71678)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11 abril 2011 (J2011/76034)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Justiprecio - Valoración - Expectativas por STS Sala 3ª de 23 mayo 2011 (J2011/91271)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Justiprecio - Valoración - Expectativas por STS Sala 3ª de 23 mayo 2011 (J2011/91272)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 23 mayo 2011 (J2011/91273)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Justiprecio - Valoración - Expectativas por STS Sala 3ª de 23 mayo 2011 (J2011/91278)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 30 mayo 2011 (J2011/99915)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 30 mayo 2011 (J2011/99916)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 30 mayo 2011 (J2011/99917)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 30 mayo 2011 (J2011/99937)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 27 febrero 2012 (J2012/20053)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 27 febrero 2012 (J2012/20054)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 23 enero 2012 (J2012/2333)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 30 enero 2012 (J2012/4586)

Bibliografía

Citada en "B2012/60532"

Versión de texto vigente null

En la Villa de Madrid, a veinte de Junio de mil novecientos noventa y siete. Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Sexta, constituida por los señores al margen anotados, el recurso de casación en interés de la Ley que con el número 2.687/1995, ante la misma pende de resolución, interpuesto por el Procurador D. Francisco de Guinea y Gauna, en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Burgos, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, de fecha 18 de enero de 1995, dictada en recurso número 1.781/93.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 18 de enero de 1995 se dictó sentencia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos, cuyo fallo dice: "Se estima en todas sus partes el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Javier representado por el Procurador D. José María Manero Pereda y defendido por el Letrado D. Juan Manuel García-Gallardo Gil-Fournier contra la resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Burgos de fecha 16 de diciembre de 1993 por el cual estimaba parcialmente el recurso de reposición interpuesto contra la resolución del mismo Jurado de fecha 17 de febrero de 1993, por el cual se fijaba el justiprecio de la expropiación de la finca número... del Polígono..., en 155.792 pesetas, afectado por obras de nuevos accesos a Burgos, penetración por Cortes, tramo Ronda..., dejándose sin efecto la misma al ser contraria al ordenamiento jurídico, fijándose como justiprecio para la citada parcela la cantidad de 3.679.560 pesetas. Asimismo, esta cantidad producirá el interés legal del dinero, desde el día 12 de octubre de 1991 al 16 de diciembre de 1993. No se hace expresa imposición al pago de las costas a ninguna de las partes". La sentencia se funda, en síntesis, en lo siguiente: La Ley 8/90 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 27 de julio de 1990, por lo que entró en vigor el 16 de agosto de 1990.

Su aplicación al caso depende de cuándo se aprobó la relación de bienes y propietarios afectados, a tenor de la disposición transitoria 1.ª.3 del Real Decreto legislativo 1/92, de 26 de junio EDL 1992/15748 .

La relación de bienes y propietarios puede hacerse de forma expresa o de forma implícita, a tenor del artículo 17 de la Ley de Expropiación forzosa, cuando se aprueba el proyecto de obras y servicios que incorpore la relación. Habiéndose efectuado, según el jurado de expropiación, tal aprobación el 19 de febrero de 1991, son de aplicación los criterios de valoración contenidos en la nueva legislación.

La Ley 8/90 y del Real Decreto legislativo 1/92 EDL 1992/15748 deroga los criterios valorativos de la Ley de Expropiación forzosa, no sólo en cuanto a los artículos 38, 39 y 42, sino también en cuanto al artículo 43 cuando el objeto de la expropiación sea un terreno. Así se infiere del título de la Ley, del preámbulo, del artículo 73 de la Ley de Régimen de valoraciones del suelo, y del artículo 46 del Real Decreto legislativo 1/92 EDL 1992/15748 , así como del inciso final de la disposición derogatoria. Son aplicables cualquiera que sea la naturaleza de la expropiación, urbanística o no.

El artículo 48 del Real Decreto legislativo establece el valor inicial para toda clase de terreno, aplicable al no urbanizable y al urbanizable programado que no cuente con programa de actuación urbanística.

Este valor es el establecido en las valoraciones catastrales: artículo 67 de la Ley 8/90, en relación con el artículo 68 de la Ley 39/88 EDL 1988/14026 .

La resolución recurrida, que se atiene a este valor, no es conforme a derecho, al no coincidir dicha valoración con la realidad social, catastral y fiscal. El desajuste económico derivado de la falta de realidad del valor fijado a efectos catastrales y el valor real, dada la inmediata vigencia de la nueva legislación, debe ser corregido por los tribunales, atendiendo al mandato del artículo 3 del Código civil EDL 1889/1 y a lo dispuesto en el preámbulo de la Ley 8/90 que entiende que la justicia material depende de la corrección de las valoraciones fiscales. El Tribunal Supremo señala que el justiprecio debe ser la compensación real del bien expropiado (sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1992). El Tribunal Constitucional dice que debe corresponder al valor económico del bien expropiado (sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1996).

La resolución del jurado establece finalmente un justiprecio de 200.032 pesetas. El perito procesal lo fija en 3.407 pesetas por metro cuadrado. El expropiado, en la hoja de aprecio, a 4.000 pesetas. El ayuntamiento expropiante, aplicando los criterios de la nueva legislación, a 118 pesetas por metro cuadrado. Es evidente que el valor real de la finca es superior al fijado en el catastro.

A la vista de lo dispuesto en el artículo 3 del Código civil EDL 1889/1 se fija como valor real de las fincas expropiadas 3.407 pesetas por metro cuadrado, cantidad a la que debe sumarse el premio de afección, más el 15 por ciento del valor inicial de la expropiación en concepto de perjuicios por expropiación parcial, lo que arroja un total de 459.945 pesetas más, es decir, 3.679.560 pesetas.

De acuerdo con el artículo 52.8 de la Ley de Expropiación forzosa, por tratarse de expropiación urgente, teniendo en cuenta que la ocupación se produce transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del expediente de justiprecio (12 de octubre de 1992), hasta la fecha en que se fija definitivamente (16 de diciembre de 1993). La ocupación se produjo el 27 de marzo de 1991.

Se formuló un voto particular. Se funda, en síntesis, en lo siguiente: El valor inicial es el contenido en la legislación vigente.

Si se entendió que el valor catastral no era el adecuado, por no haberse confeccionado con arreglo a las nuevas normas de la Ley 39/88 EDL 1988/14026 , debió acudirse a los artículos 66 y 68.2 de la misma y, en último extremo, ante la falta de determinación reglamentaria del interés a que debe capitalizarse las rentas reales o potenciales de los terrenos rústicos (artículo 68.2), unida a la improcedencia de utilizar los valores catastrales vigentes a efectos tributarios, el método supletorio y excepcional previsto en el artículo 68.2, último párrafo (factores técnico-agrarios y económicos y otras circunstancias) excluyendo, en todo caso, las expectativas urbanísticas (artículo 49 texto refundido) y sin que pueda exceder el valor de mercado (artículo 66.2 de la Ley 39/88 EDL 1988/14026).

SEGUNDO.- En el escrito de interposición del recurso de casación en interés de la ley formulado por la representación del Ayuntamiento de Burgos se hacen, en síntesis, las siguientes manifestaciones: Se articula un único motivo por el cauce del número 1 del artículo 102-b de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa EDL 1998/44323 , por infracción, en concepto de violación, del número 1 del artículo 46 en relación con el artículo 49 de la Ley 1/92, de 6 de junio, que desarrollan los artículos 66.1 y 67 de la Ley 8/90.

Se comparte el razonamiento de la sentencia de instancia en el sentido de que resulta prevalente a cualquier disposición legal el precepto constitucional que prohíbe la expoliación. El criterio de la sentencia de atribuir prevalencia al valor real de los bienes sobre los catastrales si las valoraciones fiscales no coincidieran con la realidad nada tendría de reprochable, aun con el riesgo de omitir la aplicación de la ley.

Sin embargo, la sentencia infringe los preceptos legales invocados al admitir en la valoración de unos terrenos que tienen la condición de urbanizables no programados la existencia de expectativas urbanísticas, como se desprende del dictamen pericial que la sala considera prevalente.

La Ley 8/90 parte del principio de que el valor inherente a la propiedad inmueble refleja sólo su rendimiento rústico, real o potencial, y las plusvalías imputables derivan del planeamiento, y éste confiere sólo un aptitud inicial para la edificación, a la que gradualmente se van incorporando diversas facultades a través del cumplimiento de una serie de deberes (artículos 9 y concordantes de la Ley 8/90 y correlativos artículos 5 a 14 del texto refundido).

La sentencia desconoce este principio básico. El artículo 67 al establecer la aplicación de los criterios contenidos en las disposiciones relativas a valoraciones catastrales sin consideración a su posible utilización urbanística debe interpretarse de modo muy distinto al en que lo hace la sala, pues, de acuerdo con el artículo 68.2 de la Ley, el valor debe establecerse en función de las rentas reales o potenciales de los terrenos de naturaleza rústica, sin tener en cuenta la potencial utilización para otros fines distintos de los de cultivo o aprovechamiento agropecuario.

La sala sienta una doctrina gravemente dañosa para los intereses generales y errónea. Debe ser casada, y fijarse como doctrina legal la imposibilidad de que puedan ser tomadas en cuenta a la hora de establecerse el justiprecio de los terrenos expropiados las expectativas urbanísticas.

Es esta línea se produce el voto particular.

Solicita que se case y revoque la sentencia recurrida, sin perjuicio de respetar la situación jurídica particular derivada de la misma, sentando como doctrina legal la improcedencia de aplicar en expedientes expropiatorios de terrenos no urbanizables o urbanizables no programados, valores correspondientes a expectativas urbanísticas.

TERCERO.- Para la votación y fallo del recurso se señaló el día 3 de abril de 1997, en que tuvo lugar.

CUARTO.- La presente resolución ha sido dictada fuera del plazo establecido como consecuencia de la acumulación de asuntos que pesa sobre la Sala.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. JUAN ANTONIO XIOL RIOS.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurso de casación en interés de la ley puede interponerse si los legitimados para hacerlo estiman que la resolución dictada por la sala de instancia es "gravemente dañosa para el interés general y errónea" (según establece el artículo 102-b.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa EDL 1998/44323).

Resulta, así, que para que esta figura procesal sea viable, es menester que la parte recurrente señale la concreta interpretación o doctrina que, acogida o aplicada en la sentencia recurrida, causa el daño e incurre en el error. Asimismo, se exige que el sujeto activo de la pretensión casacional en interés de la ley señale cuál es la doctrina legal que solicita que fije el Tribunal Supremo en sustitución de la considerada dañosa y errónea, pues, según el apartado 4 del artículo citado, "la sentencia que se dicte [...] cuando fuera estimatoria, fijar en el fallo la doctrina legal". Estos requisitos y particularidades están en consonancia, en la economía de la ley, con los rasgos peculiares que presenta esta figura procesal, entre los que se destacan su sustanciación sin contradicción ("el Tribunal Supremo reclamará los autos a la Sala de instancia y, sin más trámites, resolverá lo que proceda", dice el apartado 3 del artículo) y la falta de efectos decisorios de la sentencia, pues su fallo sienta jurisprudencia, pero "respetará, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida". Mediante esta expresión quiere en realidad decirse que no se casará la sentencia recurrida.

SEGUNDO.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos entiende que (aun cuando el artículo 48 del texto refundido de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 aprobado por Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio EDL 1992/15748 , establece el valor inicial como criterio de valoración aplicable al suelo no urbanizable y al urbanizable programado que no cuente con programa de actuación urbanística, el cual corresponde al valor establecido en las valoraciones catastrales), si existe un desajuste económico entre los valores catastrales y el valor real, explicable por la entrada en vigor inmediata de la nueva legislación, aquéllos, en trance de determinar el justiprecio en la expropiación forzosa, deben ser corregidos por los tribunales acudiendo al valor real del bien, de acuerdo con el mandato del artículo 3 del Código civil EDL 1889/1 .

TERCERO.- El Ayuntamiento de Burgos acepta, con alguna reserva, el criterio de la sentencia de atribuir prevalencia al valor real de los bienes sobre los catastrales si las valoraciones fiscales no coincidieran con la realidad. Sin embargo, opina que la sala a quo infringe los preceptos legales aplicables al admitir en la valoración de unos terrenos que tienen la condición de urbanizables no programados la existencia de expectativas urbanísticas. Con ello, a su juicio, se desconoce el principio básico de la Ley 8/90, con arreglo al cual el valor inherente a la propiedad inmueble refleja sólo su rendimiento rústico, real o potencial, y las plusvalías imputables derivan del planeamiento (artículos 9 y concordantes de la Ley 8/90 y correlativos artículos 5 a 14 del texto refundido).

Según la parte actora el artículo 48 de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 , al establecer la aplicación de los criterios contenidos en las disposiciones relativas a valoraciones catastrales sin consideración a su posible utilización urbanística debe interpretarse de modo muy distinto a aquél en que lo hace la sala. De acuerdo con el artículo 68.2 de la Ley de Haciendas locales, el valor debe establecerse en función de las rentas reales o potenciales de los terrenos de naturaleza rústica, sin tener en cuenta la virtual dedicación a otros fines distintos de los de cultivo o aprovechamiento agropecuario.

En consecuencia, solicita que se fije, como doctrina legal, la improcedencia de aplicar en expedientes expropiatorios de terrenos no urbanizables o urbanizables no programados, valores correspondientes a expectativas urbanísticas, y de su argumentación se desprende que considera como tales los correspondientes a rendimientos distintos del rústico, real o potencial, de los terrenos.

CUARTO.- Como declara la jurisprudencia (v. g., sentencia de 30 de junio de 1994, recurso número 1636/1991) para que los tribunales ordinarios puedan dejar de aplicar una norma legal vigente posterior a la Constitución por estimarla incompatible con un precepto constitucional es menester que aquélla sea anulada por el Tribunal Constitucional, a quien corresponde el monopolio de rechazo de las normas con rango de ley. Al tribunal ordinario sólo le incumbe, de conformidad con lo establecido en el artículo 163 de la Constitución EDL 1978/3879 y 35 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 octubre, del Tribunal Constitucional EDL 1979/3888 , el planteamiento de la cuestión al Tribunal Constitucional con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica citada cuando considere que una norma con rango de ley, aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, de forma que el examen que le corresponde hacer sobre la constitucionalidad de la ley que está llamado a aplicar no tiene carácter definitivo.

Sin embargo, el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, como prescribe el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial EDL 1985/8754 aplicando el principio de interpretación de las leyes conforme a la Constitución, sólo será procedente "cuando por vía interpretativa no sea posible la acomodación de la norma al ordenamiento constitucional".

El ayuntamiento recurrente reconoce que es menester una interpretación de los preceptos aplicados que los acomode a la Constitución, como la sentencia ha intentado, pero considera que la interpretación adecuada es la que mantiene el voto particular, según el cual la valoración debió realizarse no ateniéndose a la valoración catastral, pero sí a los criterios establecidos por la ley para llevarla a cabo, excluyendo en todo caso las expectativas urbanísticas.

QUINTO.- Para decidir la cuestión planteada debemos considerar --una vez más condicionados por la singular arquitectura procesal de esta modalidad de casación-- que el recurso de que conocemos no versa sobre la controversia concretamente decidida por la sentencia de instancia y, en consecuencia, que no se nos pide que declaremos cuál es el fallo que a nuestro juicio debió dictarse, sino que examinemos si la doctrina a que se refiere la demanda iniciadora de este recurso es gravemente dañosa y errónea para los intereses generales en el aspecto que el Ayuntamiento recurrente señala y, si así lo estimamos, sentemos, con el carácter de doctrina legal, la afirmación que él mismo postula.

En el caso concreto examinado puede dudarse del acierto de la sentencia de instancia, la cual, con el propósito de buscar una interpretación constitucional del precepto que regula la determinación del valor inicial, decide que procede prescindir de las reglas establecidas en la Ley del Suelo EDL 1992/15748 para fijar su importe, y acoger una tasación fundada en criterios de mercado.

Es discutible que esta interpretación sea realmente compatible con el precepto legal aplicado, mientras que el voto particular formulado ofrece una interpretación aparentemente más adecuada. Consiste en entender que el artículo 49 de la ley, al establecer que "el valor inicial se determinará aplicando los criterios contenidos en las disposiciones que regulan las valoraciones catastrales del suelo de naturaleza rústica" no obliga a seguir las valoraciones establecidas, sino sólo a tener en cuenta las reglas que rigen para llevarlas a cabo, aplicando incluso el método supletorio y excepcional previsto en la Ley de Haciendas Locales, con el límite de no tener en cuenta las expectativas urbanísticas.

SEXTO.- En el recurso, sin embargo, se plantea una cuestión de carácter mucho más general, pues se estima que, al no rechazarse de modo absoluto la incorporación de expectativas urbanísticas al valor inicial del terreno no urbanizable o urbanizable programado, se incumple el artículo 48 y concordantes de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 y se causa un grave daño que radicaría en la posibilidad de un incumplimiento generalizado de los criterios de valoración de la Ley del Suelo EDL 1992/15748, los cuales se asientan en considerar como de adquisición progresiva las facultades urbanísticas de las que originariamente se halla desprovisto el suelo.

En consecuencia de ello, se solicita que se fije doctrina legal en el sentido de que en las valoraciones del suelo no urbanizable y equivalente no pueden tenerse en cuenta las expectativas urbanísticas.

SEPTIMO.- No consideramos que la interpretación llevada a cabo por la sala de instancia, sobre cuyo acierto, como hemos visto, puede ciertamente dudarse en relación con la solución dada al caso concreto planteado, revista, con carácter general y absoluto, los caracteres propios de una doctrina gravemente dañosa y errónea para los intereses generales en cuanto no rechaza de modo general la posibilidad de computar expectativas urbanísticas en la valoración del suelo no urbanizable.

En efecto, no puede afirmarse con carácter general que la prohibición de incluir expectativas urbanísticas en el valor del terreno no urbanizable o urbanizable no programado, al menos si se entiende como la no valoración del terreno en función de usos distintos de los derivados de su rentabilidad agraria, no admita excepciones.

El artículo 49 de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 prescribe, ciertamente, efectuar la valoración del suelo no urbanizable "sin consideración alguna a su posible utilización urbanística". En principio, este precepto ordena no tener en cuenta las llamadas expectativas urbanísticas, esto es, las posibilidades, futuras e hipotéticas, que el terreno puede tener, por determinadas circunstancias (proximidad a núcleos urbanos, situación o interés especial y otras) de ser utilizado, mediando la oportuna modificación del planeamiento, para una finalidad urbanística. Entendidas en este sentido, la inclusión de expectativas urbanísticas en el terreno no urbanizable a efectos de valoración puede, exclusivamente durante la vigencia de la Ley del Suelo de 1992 EDL 1992/15748 y del sistema de valoración que introduce, estimarse gravemente contraria a sus prescripciones.

Sin embargo, el concepto expectativas urbanísticas no es un concepto unívoco y presenta otras acepciones y permite diferentes matizaciones cuya existencia impide proclamar como imperativa con carácter absoluto y general su exclusión de la valoración del suelo no urbanizable.

OCTAVO.- Existe cuando menos un supuesto en el que, en el momento de justipreciar los bienes, la clasificación del terreno como no urbanizable no impone necesariamente que haya de valorarse el terreno exclusivamente en función de su aprovechamiento agrario. Se trata de aquél en que de las determinaciones autorizadas por la norma sectorial y concretadas por el planeamiento que realiza la clasificación se desprende que le compete un uso específico de otro orden. El destino del suelo no depende sólo del título que formalmente se le atribuya como no urbanizable --pues esta categorización no tiene más significado que el encaminado a preservarlo del proceso urbanizador, excluyéndolo de toda forma de propiedad urbana derivada de los usos constructivos o edificatorios característicos de este tipo de propiedad--, sino también de la determinación de los usos a los que con carácter sectorial puede ser orientado.

Como ha declarado el Tribunal Constitucional en la sentencia de 20 de marzo de 1997, el artículo 15 del texto refundido de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 aprobado por Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio EDL 1992/15748 (según el cual "los terrenos clasificados como suelo no urbanizable, o denominación equivalente atribuida por la legislación autonómica, no podrán ser destinados a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, conforme a lo establecido en la legislación urbanística y sectorial que los regule, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente".) "no es un precepto [...] que condicione las diversas competencias sectoriales autonómicas susceptibles de incidir sobre ese territorio y al que, desde una óptica estrictamente urbanística, el T.R.L.S. califica de suelo no urbanizable". Tras esta sentencia del Tribunal Constitucional ha quedado establecido que la labor de determinar los usos del suelo con arreglo a un determinado modelo urbanístico no compete al Estado (quien, en este punto, debe limitarse a fijar las normas sobre valoración del suelo en la expropiación y las grandes categorías con arreglo al cual debe clasificarse), sino que la normativa estatal sobre las limitaciones que afectan al suelo no urbanizable tiene una finalidad meramente preservadora, pero no impide un amplio margen al legislador autonómico no sólo para delimitar el suelo, sino para atribuirle fines que, sin ser estrictamente agrarios, sean acordes con el aprovechamiento de los recursos naturales del terreno, manteniendo su preservación del proceso urbanizador.

El valor que al terreno puedan añadir estos posibles usos no puede considerarse como introducido en atención a su posible utilización urbanística, pero no debe excluirse que en algún caso pudiera ser concebido como la actualización de una expectativa ajena a su rendimiento agrario valorable en un procedimiento de expropiación. No puede asegurarse, dada la imprecisión del término "expectativas urbanísticas" que el actor pretende que incorporemos al fallo (al menos si se entiende en una acepción distinta a la estricta antes examinada), que en alguna ocasión estos usos no puedan considerarse como producto de expectativas consolidadas de esta naturaleza, por hallarse, por ejemplo, en relación instrumental con áreas urbanizadas del suelo.

Otro supuesto puede imaginarse en que la clasificación formal del terreno como no urbanizable no permite excluir a priori que se tengan en cuenta expectativas urbanísticas. Es aquél en que el legislador sectorial autonómico mantenga la clasificación del bien como no urbanizable durante la expropiación, pero ésta se produzca con la previsión del cambio de clasificación expreso o tácito en función de una utilización ligada a un proceso de urbanización. En este supuesto, en efecto, y atendiendo a las circunstancias de cada caso, debería estudiarse si la inclusión en el valor de las expectativas urbanísticas no comporta, --en lugar de una consideración de la posible utilización urbanística del terreno vedada por la ley--, un cálculo de su valor adecuado a los usos previstos para el futuro, pero ciertos en cuanto a su realización.

Obsérvese que, en supuestos como los que hipotéticamente hemos planteado, y en otros análogos que pudieran traerse a colación, la valoración del terreno con arreglo a una rentabilidad ajena a la estrictamente agraria no sería contraria a lo ordenado en el texto refundido de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 sobre determinación del valor inicial con arreglo a los criterios para la determinación de los valores catastrales (pues el artículo 68.2, último párrafo de la Ley de Haciendas locales, permite tener en consideración, además de los factores técnico-agrarios y económicos, "otras circunstancias que les afecten"), ni a la prohibición de tomar en consideración la posible utilización urbanística del terreno, puesto que se trataría de valorar aprovechamientos ya reconocidos, bien de orden no estrictamente urbanístico, bien de carácter urbanístico pero correspondientes a una nueva clasificación del terreno ordenada por la ley para ejecutar las actuaciones motivadas por la causa expropiandi.

NOVENO.- A las razones antes expuestas, las cuales impiden atribuir carácter gravemente dañoso para los intereses generales y erróneo a la interpretación llevada a cabo por la sentencia recurrida, se une la situación de labilidad en que se encuentra en los momentos de pronunciarse este fallo la legislación urbanística.

Posteriormente a la fecha de la sentencia, la normativa directamente aplicable a la cuestión ha sufrido una importante modificación, consistente en la supresión de la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado llevada a cabo primero por el Real Decreto-ley de 7 de junio de 1996, número 5/1996, y luego, por sobreposición, por la Ley de 14 de abril de 1997, número 7/1997, sobre Medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales. Asimismo, el texto refundido de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 aprobado por Real Decreto legislativo de 26 de junio de 1992 ha resultado profundamente afectado por la sentencia del Tribunal Constitucional número 61/1997, a la que antes se ha hecho referencia. Aunque la regulación de las valoraciones del suelo, en su parte sustancial, no ha sido declarada nula por el Tribunal Constitucional, ha resultado indirectamente afectada en relación con aquellos preceptos sobre valoración que preveían que ésta se proyectase sobre un aprovechamiento urbanístico cuantificado en proporción al aprovechamiento que la ley señalaba como susceptible de apropiación. En general, la afirmación de las competencias en materia de urbanismo que corresponden a las Comunidades Autónomas hecha por el Tribunal Constitucional, con la consiguiente anulación de los numerosos preceptos del texto refundido que vulneraban este principio, hace prever la necesidad de nuevas normas que llenen el vacío normativo producido.

No parece, tampoco por estas razones, que las interpretaciones adaptadoras que en la materia de valoraciones del suelo a efectos de la expropiación forzosa son necesarias en esta situación, aun cuando no siempre puedan eludir errores explicables por los tanteos hermenéuticos que lleva consigo el carácter hoy por hoy cambiante de la legislación urbanística, sean capaces, salvo circunstancias excepcionales, de engendrar efectos gravemente dañosos para los intereses generales en tanto el grupo ordinamental urbanístico no haya alcanzado el deseable grado de consolidación.

DECIMO.- Procede, pues, declarar no haber lugar al recurso interpuesto, e imponer las costas a la parte actora por ordenarlo así la ley en caso de desestimación.

FALLO

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación en interés de la Ley interpuesto por el Ayuntamiento de Burgos contra la sentencia dictada el 18 de enero de 1995 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos.

Devuélvase las actuaciones a la sala de procedencia.

Hágase saber a las partes que contra esta sentencia no cabe recurso ordinario alguno.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Francisco José Hernando Santiago.- Juan Antonio Xiol Ríos.- Jesús Ernesto Peces Morate.- José Manuel Sieira Míguez.- Juan José González Rivas.

PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia dictada por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos, en audiencia pública celebrada en el mismo día de la fecha. Certifico.

Rubricado.