

**¿Resulta de aplicación en la tasación de terrenos expropiados, la doctrina relativa a sistemas generales que contribuyen a crear ciudad, tras la aprobación del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008?**

*Sentencia del Tribunal Supremo, sede Madrid, Sección 6ª, de 20 de julio de 2015 (Id Cendoj: 28079130062015100449 ROJ STS 3429/2015)*

#### Antecedente normativo

Cita:

-Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

### 1. Planteamiento

Tras la entrada en vigor del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 se plantea la posibilidad de aplicar, a efectos de tasación de terrenos, la doctrina relativa a sistemas generales que contribuyan a crear ciudad, dado que este texto refundido establece un régimen de valoración de los terrenos, desvinculado de su clasificación, basado en la situación fáctica del suelo rural o urbanizado en que éstos se encuentren.

En la sentencia que se trae a estas líneas, se plantea esta cuestión; el Tribunal Supremo recuerda el régimen valorativo del texto refundido de la Ley del Suelo y concluye que, en el caso examinado, la referida doctrina no es de aplicación.

La cuestión se plantea con ocasión de la valoración de unos terrenos clasificados por el plan general de ordenación urbana como suelo urbano y calificados como suelo dotacional afecto a viario público y espacio libre de red primaria de uso deportivo.

El titular de los terrenos no conforme con la valoración efectuada por el Jurado de Expropiación, interpuso recurso contencioso administrativo que fue estimado parcialmente por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, con la aplicación del método residual estático que el artículo 24 del Texto refundido de la Ley de Suelo reserva para la valoración del suelo urbanizado por su clasificación como suelo urbano y por aplicación de la referida doctrina de sistemas generales que crean ciudad.

Contra esta sentencia se interpone recurso de casación.

### 2. Consideraciones jurídicas del Tribunal Supremo

Antes de entrar en las consideraciones del Tribunal Supremo en relación a la pregunta formulada (b), conviene recordar cuál era la regla general en la valoración de los terrenos en la regulación anterior al texto refundido de la Ley de Suelo y qué argumentos aducía la jurisprudencia para aplicar la doctrina relativa a sistemas

generales que contribuyen a crear ciudad (a), para concretar cuál es el régimen valorativo actual.

*a) Tasación de los terrenos antes de la entrada en vigor del texto refundido de la Ley de Suelo*

Antes de la aprobación del texto refundido de la Ley de Suelo, la tasación de los terrenos se realizaba, como regla general, conforme a su clasificación urbanística; así se reconocía desde la Ley sobre el Régimen de suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956 hasta la Ley 6/1998, de 18 de abril, sobre Régimen del suelo y valoraciones. Como excepción se precisaba que, en aquellos casos en que los terrenos se destinaban a sistemas generales y se clasificaban como no urbanizables o carecieran de clasificación específica, procedía valorarlos como urbanizables siempre y cuando se destinaran a crear ciudad, salvo que, por reunir los requisitos señalados por el legislador, su clasificación como urbano resultara obligada.

El Tribunal Supremo, en sentencia de 13 de julio de 2015, justifica esta doctrina en el hecho de que la implantación de servicios para la ciudad, no puede hacerse a costa del sacrificio singularizado de unos propietarios; por ello, aunque el suelo afectado se hubiere clasificado 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 adscribible al suelo urbano o al urbanizable”*.

Esta doctrina, añade, se justifica *“en el principio de equidistribución de las cargas y de los beneficios derivados del planeamiento, consagrado en los artículos 3, apartado 2, letra b), y 87, apartado 1, del Texto Refundido de 1976, presente también en la normativa posterior, en particular, en lo que al caso debatido afecta, en el artículo 5 de la Ley 6/1998, y que es trasunto del principio constitucional de igualdad, tanto en su dimensión formal, ante la norma o su aplicación (artículo 14), como en la sustancial (artículo 9, apartado 2).”*

Se presupone que el sistema general al que van a servir los terrenos, clasificados como no urbanizables, que se obtienen por expropiación *“tenga la vocación de crear ciudad, es decir, que contribuyan de forma significativa a su desarrollo, discriminando por ello, in peius a sus propietarios, quienes, de no tasarlos como urbanizables, se sacrificarían a cambio de la retribución correspondiente al suelo rústico para que los demás se beneficien de la expansión ciudadana y del consiguiente incremento de valor de sus predios.”*

*b) Consideraciones jurídicas del Tribunal Supremo sobre el nuevo régimen valorativo y la aplicación de la doctrina de sistemas generales que contribuyen a crear ciudad*

De los diferentes motivos de casación formulados en el recurso planteado ante el Tribunal Supremo, estas líneas se centrarán en el que se refiere a la infracción de la obligación de valorar los bienes expropiados conforme a su realidad, para aplicar el método residual estático por estimar que la regla general es la valoración del suelo con arreglo a su clasificación urbanística.

El Tribunal Supremo en el caso planteado advierte que la Exposición de

Motivos del Texto refundido de la Ley de Suelo considera *“perfectamente posible desvincular la clasificación y valoración del suelo y que ‘debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto. En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: hay un suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiendo por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización.’”*

Así se recoge en el artículo 12 del texto refundido cuando establece que a efectos de valoración *“todo suelo se encuentra en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado”*.

De este modo, el Tribunal afirma *“de acuerdo con lo anterior, ‘todo el suelo’ se encuentra necesariamente, a los efectos valorativos del TRLS2008, (...) en una de las dos situaciones básicas definidas en su artículo 12, lo que incluye por tanto a los terrenos destinados a dotaciones públicas, como los afectados por la expropiación en el presente caso.”*

Se encuentran en suelo urbanizado (art. 12.3 del Text refundido), *“los terrenos que estén integrados legal y efectivamente en la malla urbana, conformada por la red de viales, dotaciones y servicios propia de los núcleos de población, lo que exige haber sido urbanizados, o estar ocupados por la edificación en los porcentajes que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística o ‘tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes’, mientras que se encuentra en situación de suelo rural, entre otros, de acuerdo con el artículo 12.2 TRLS2008, por exclusión, cualquier suelo que no reúna los requisitos del suelo urbanizado.”*

La sentencia recoge lo que la Sala ha tenido ocasión de razonar en anteriores pronunciamientos sobre el nuevo régimen de valoraciones del suelo recogido en el texto refundido de la Ley de suelo. Así dice:

*“La Ley 8/2007 cambia los criterios de valoración del suelo, desvinculando su tasación de su clasificación urbanística, para atender exclusivamente a su situación, así se establece expresamente en su artículo 21.2 de dicha norma al señalar que ‘El suelo se tasarà en la forma establecida en los artículos siguientes, según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive’. Se atiende, por tanto, a la situación fáctica o real del terreno en el momento de su valoración, distinguiendo en su artículo 12 dos situaciones posibles: suelo rural o suelo urbanizado.*

*La situación de suelo rural no solo se aplica a los terrenos que tradicionalmente se han considerado como tales, por estar excluidos del proceso de transformación urbanística o por la protección de sus valores ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales entre otros, sino también (art. 12.b) para ‘el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean*

*o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente’.*

*Por el contrario, tan solo puede valorarse como suelo urbanizado el que se integra de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, contando ‘con todas las dotaciones y servicios requeridos por la legislación urbanística sin (sic) o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento’. De ahí que no se alcanza la consideración de suelo urbanizado hasta que se ha concluido el proceso de urbanización.*

*Así, el suelo rural, tal y como ha sido definido por la ley, se valora, según dispone el art. 22 de dicha norma mediante la ‘capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración’ sin que en ningún caso ‘... podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aun plenamente realizados’.*

*En definitiva, la Ley 8/2007 desvincula la valoración del suelo de su clasificación urbanística y atiende únicamente a su situación fáctica como suelo completamente urbanizado. En palabras del Tribunal Constitucional en su reciente sentencia 141/2014 de 11 de septiembre ‘La actual opción del legislador, de desligar definitivamente la valoración de la clasificación del suelo, persigue, por otra parte, tal y como se explica en la exposición de motivos de la Ley, paliar la especulación, en línea con el mandato constitucional ex art. 47 CE, y lograr que la valoración se lleve a cabo conforme a ‘lo que hay’ y no a lo que ‘dice el plan que puede llegar a haber en un futuro incierto’, a cuyos efectos la ley distingue dos situaciones: la de suelo rural, que es aquel que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y la de suelo urbanizado, que es el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran, como sigue razonando la exposición de motivos, ‘conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad’.*”

De ahí que, concluye el Tribunal en esta sentencia, es contraria al texto refundido de la Ley de suelo la valoración de los terrenos como suelo urbanizado, por su clasificación como urbano en el Plan general de ordenación urbana sin tener en cuenta su situación real.

Tampoco cabe la aplicación de la doctrina jurisprudencial sobre los sistemas generales que contribuyan a crear ciudad porque tal “es de aplicación al suelo clasificado como no urbanizable o carente de clasificación, lo que no sucede en el presente caso, además, porque hace referencia la sentencia recurrida al requisito de que las vías de comunicación se incorporen al entramado urbano y se encuentren al servicio de la ciudad, cuando en este caso los inmuebles expropiados no tenían por destino la construcción de una vía de comunicación, y finalmente, como razón decisiva, porque como hemos dicho en sentencias de 27 de octubre de 2014 (recursos 6421/2011 y 174/2012), 2 de febrero de 2015 (recurso 2425/2013) y en otras posteriores, el citado criterio jurisprudencial sobre

*los sistemas generales no puede mantenerse bajo la vigencia del artículo 12 del TRLS2008 que, para determinar la situación básica en que se encuentra todo suelo, atiende únicamente a la situación fáctica de los servicios urbanísticos con los que cuente la finca expropiada en el momento de su valoración, lo que impide valorar el suelo, como hacía la doctrina de sistemas generales, como si estuviera 'de facto' urbanizado y contara con todos los servicios urbanísticos necesarios."*

### **3. Conclusiones del Tribunal Supremo**

En consecuencia, el Tribunal Supremo, estima este motivo de casación al considerar que la sentencia recurrida aplica los criterios de valoración del suelo urbanizado del artículo 24 del Texto refundido de la Ley de suelo de 2008, en la clasificación de los terrenos y en la doctrina jurisprudencial de sistemas generales, adoptados bajo otro marco normativo, por lo que ha infringido los artículos 12, 23 y 24 del indicado texto legal, que a efectos valorativos exige partir de la situación real de los terrenos.