



Roj: **STS 4787/2014** - ECLI: **ES:TS:2014:4787**

Id Cendoj: **28079130062014100652**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **17/11/2014**

Nº de Recurso: **4604/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **SENTENCIA**

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

Visto por esta Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación número 4604/2012, interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, representada por su Letrado, y por la entidad CR Aeropuertos S.L., representada por el Procurador de los Tribunales D. Javier del Campo Moreno, contra la sentencia de 16 de octubre de 2012, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el recurso número 1387/2007, sobre expropiación, en el que ha intervenido como parte recurrida D. Pedro, representado por el Procurador de los Tribunales D. Álvaro de Luis Otero

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, dictó sentencia el 16 de octubre de 2012, con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

*"1.- Estimamos en parte el presente recurso contencioso-administrativo.*

*2.-Anulamos la resolución del Jurado Regional de Valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de fecha 1 de octubre de 2007, dictada en el expediente administrativo NUM000, por el que se estableció el justiprecio en relación con la expropiación de 136.351 m2 de suelo de la parcela catastral nº 1, del polígono 16, del término municipal de Ballesteros de Calatrava (Ciudad Real), llevada a cabo para la ejecución del "PROYECTO DE SINGULAR INTERÉS: AEROPUERTO DE CIUDAD REAL".*

*3.- Establecemos un justiprecio de 1.726.203,66€, con sus intereses legales desde 20/04/2004.*

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

**SEGUNDO.-** Notificada la sentencia, se presentó escrito por las representaciones de CR Aeropuertos S.L. y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, manifestando su intención de interponer recurso de casación, y el Secretario Judicial, por diligencia de ordenación de 14 de noviembre de 2012, tuvo por preparados los recursos, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** La representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha presentó, con fecha 28 de diciembre de 2012, escrito de interposición del recurso de casación, en el que expuso los motivos en que se fundamentaba, y solicitó a esta Sala que declare haber lugar al mismo, anulando la sentencia recurrida, dictada por el TSJ de Castilla-La Mancha el 16 de octubre de 2012 en el recurso contencioso-administrativo 1387/2007, y en su lugar declare la desestimación del recurso contencioso administrativo interpuesto por D. Pedro contra el acuerdo del Jurado Regional de Valoraciones de Castilla-La Mancha, de 1 de octubre de 2007 ( NUM000 ).



Por su parte, la representación de CR Aeropuertos S.L. presentó, el 3 de enero de 2013, su escrito de interposición del recurso de casación, en el que efectuó las alegaciones que estimó convenientes a su derecho, y solicitó a esta Sala que acuerde estimar los motivos de casación alegados, casando y anulando la sentencia dictada, y desestimando el recurso contencioso- administrativo interpuesto.

**CUARTO.-** Admitidos a trámite los recursos, se dio traslado a la parte recurrida, a fin de que manifestara su oposición, lo que verificó la representación de D. Pedro , por escrito de fecha 25 de octubre de 2013, en el que solicitó la desestimación de los recursos y, por consiguiente, la ratificación de la sentencia impugnada.

**QUINTO.-** Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 11 de noviembre de 2014, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Maria del Riego Valledor, .

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 16 de octubre de 2012 , que estimó en parte el recurso interpuesto por la representación de D. Pedro , aquí parte recurrida, contra el acuerdo del Jurado Regional de Valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de fecha 1 de octubre de 2007, de determinación del justiprecio de una finca expropiada para la ejecución del Proyecto de Singular Interés "Aeropuerto de Ciudad Real".

Hacemos una referencia a los antecedentes de la sentencia impugnada, para una mejor comprensión de las cuestiones planteadas.

El expediente de justiprecio del que trae causa este recurso se refiere a la parcela NUM001 del polígono NUM002 del término municipal de Ballesteros de Calatrava (Ciudad Real), de 136.351 m<sup>2</sup>, clasificada como suelo no urbanizable, con un cultivo de labor seco, identificada como finca número NUM003 del Proyecto de Singular Interés "Aeropuerto de Ciudad Real", siendo Administración expropiante la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y beneficiaria de la expropiación la entidad CR Aeropuertos SL.

En su hoja de aprecio la beneficiaria valoró los terrenos expropiados como suelo no urbanizable en 73.629,54 € (0,54 €/m<sup>2</sup>), al que añadió el premio de afección del 5% y una indemnización por rápida ocupación de 8.181,06 € (0,06 €/m<sup>2</sup>), lo que suma la cantidad total de 85.492,08 €.

El propietario valoró los terrenos expropiados como suelo urbano, aplicando el método residual, mediante el que obtuvo un valor de 58,66 €/m<sup>2</sup>, y de 7.998.349,60 € por la superficie expropiada, al que añadió una indemnización de 27.594,44 € por pérdida agrícola, la indemnización por los perjuicios de rápida ocupación de 8.181,06 € ofrecida por la beneficiaria, y el premio de afección del 5%, resultando un valor total de 8.435.831,40 €.

El Jurado Regional de Valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, señaló como fecha de referencia de la valoración el 15 de febrero de 2004, por ser la última de exposición al público del proyecto de expropiación por tasación conjunta, y valoró los terrenos como suelo rústico, con cultivo de labor seco, por el método de capitalización de rentas, al no conocer valores comparables ni constar datos de otras fincas análogas, en 0,6206 €/m<sup>2</sup>, que supone la cantidad de 84.619,43 € por la superficie expropiada, a la que añadió el 5% de premio de afección y la indemnización de 8.181,06 € por rápida ocupación, en la que estuvieron de acuerdo las partes, resultando de todo lo anterior el justiprecio de 97.031,46 €.

El propietario interpuso recurso contencioso administrativo contra el anterior acuerdo del Jurado, que fue estimado en parte por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 16 de octubre de 2012 , anteriormente citada, por considerar que el suelo tenía la clasificación de no urbanizable, aunque debía valorarse como urbanizable, no por la aplicación de la jurisprudencia relativa a los sistemas generales que crean ciudad, sino por lo usos y aprovechamientos que le atribuye el Proyecto de Singular Interés "Aeropuerto de Ciudad Real", y fijó un valor de 12 €/m<sup>2</sup>, en aplicación de un criterio de equidad y prudencia valorativa, que combina la consideración de que el suelo no puede valorarse como si tuviera un puro destino agrícola, ni tampoco como si fuera en todo equivalente en sus destinos a un suelo urbanizable standard. Tras las anteriores consideraciones, la sentencia recurrida valoró los terrenos expropiados en la cantidad de 1.636.212 €, que incrementó con el 5% de premio de afección, y con la indemnización de 8.181,06 € por rápida ocupación reconocida por el Jurado, resultando un justiprecio de 1.726.203,66 €.



**SEGUNDO.-** El recurso de casación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha formula un único motivo, al amparo de la letra d) de la Ley de la Jurisdicción, que denuncia la infracción de los artículos 36 de la Ley de Expropiación Forzosa , y 23 , 25 y 26 de la Ley 7/1998 .

El recurso de casación de la entidad CR Aeropuertos SL. se articula en 7 motivos, los tres primeros amparados en el apartado c) del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción, y los otros cuatro en el apartado d) del mismo precepto legal .

El primer motivo denuncia la infracción de los artículos 65.1 LJCA y 216 y 218 LEC por extensión a este recurso de documentos y prueba obrantes en otros procedimientos, sin audiencia de las partes, el segundo motivo alega vulneración de los artículos 120.3 y 24.1 CE y 218 LEC , por falta de motivación de la sentencia, el tercer motivo aduce vulneración de los artículos 33.1 y 67.1 LJCA y 218 LEC , al haber incurrido la sentencia recurrida en incongruencia por exceso, el motivo cuarto aprecia infracción de la jurisprudencia de este Tribunal Supremo sobre la presunción de certeza y acierto de los acuerdos de los jurados de expropiación, el motivo quinto refiere infracción del artículo 166 de la Ley 13/1996 , la Disposición Adicional 2ª del Real Decreto 2591/1998, las Órdenes FOM /2612/2006, de 18 de julio, que aprobó el Plan Director del Aeropuerto de Ciudad Real y FOM/1510/2006, de 5 mayo, por la que se declara de interés general el citado aeropuerto, y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre valoraciones a efectos expropiatorios de terrenos clasificados como suelo no urbanizable y adscrito a sistemas generales aeroportuarios, el motivo sexto alega infracción de los artículos 25 y 26 de la Ley 6/1998 y 36 LEF , así como de la jurisprudencia de este Tribunal sobre valoraciones a efectos expropiatorios de terrenos clasificados como suelo no urbanizable y adscritos a sistemas generales aeroportuarios, y el motivo séptimo aduce vulneración del artículo 348 LEC y de la jurisprudencia concordante, al haber incurrido la Sala de instancia en arbitrariedad en la valoración de la prueba.

**TERCERO.-** Antes de examinar los motivos de casación formulados por las dos partes recurrentes, debemos pronunciarnos sobre la inadmisibilidad de los recursos, alegada por la parte recurrida, por falta del juicio de relevancia de la norma estatal invocada como infringida y otros defectos en la preparación del recurso de casación.

La jurisprudencia consolidada de este Tribunal, de la que es muestra, entre otras muy numerosas resoluciones, la sentencia de esta Sala de 21 de febrero de 2011 (recurso 610 / 2007), ha precisado que para que sean recurribles las sentencias que dicten los Tribunales Superiores de Justicia, es exigible que, además de tratarse de sentencias susceptibles de recurso de casación por razón de la materia o de la cuantía, concurren los siguientes requisitos: a) que el recurso pretenda fundarse en infracciones de normas de derecho estatal o comunitario que sea relevante y determinante del fallo recurrida, b) que estas normas, que el recurrente reputa infringidas, hubieran sido invocadas oportunamente por éste o consideradas por la Sala sentenciadora y c) que el recurrente justifique, en el escrito de preparación del recurso, que la infracción de las mismas ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia.

En relación con el escrito de preparación del recurso del Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, alega la parte recurrida que se invoca la infracción -entre otros preceptos- del artículo 23 de la Ley 6/98 , al que no hace alusión la sentencia impugnada, por lo que difícilmente puede haber sido relevante y determinante en su fallo, que no se invoca el concreto apartado vulnerado, y que no se concreta en que forma la vulneración de cada precepto invocado ha sido relevante y determinante del fallo recurrido.

La Sala no aprecia la defectuosa preparación del recurso del Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que alega la parte recurrida, pues el artículo 23 de la Ley 6/98 fue oportunamente invocado por dicha parte, en el apartado l) de los Fundamentos de Derecho de carácter jurídico material de su escrito de contestación a la demanda, como criterio de valoración al que había de estarse en este caso, con transcripción íntegra de su contenido, además de que el escrito de preparación invoca también como infringidos preceptos considerados por la sentencia recurrida, como los artículos 25 y 26 de la Ley 6/98 y el artículo 36 LEF . También el escrito de preparación del recurso de esta parte recurrente, hace precisa indicación de que el único motivo de su recurso se fundamenta en el apartado de la letra d) del artículo 88.1 LJCA , y justifica que la infracción que se denuncia es relevante y determinante del fallo, al razonar que dicho fallo admite la valoración del suelo como urbanizable, en virtud de los elementos urbanísticos que crea el proyecto que justifica la expropiación, sosteniendo la parte recurrente que tal argumento se sustenta en una interpretación errónea de los artículos 23 , 25 y 26 de la ley 6/98 de aplicación al supuesto, y deja sin contenido el artículo 36 de la LEF .

Tampoco cabe apreciar la defectuosa preparación del recurso de casación por CR Aeropuertos SL. En el escrito de preparación se diferenciaron las infracciones apreciadas en dos apartados, en correspondencia con los motivos de las letras c ) y d) del artículo 88.1 LJCA , y dentro de cada apartado, se expresaron también separadamente, y de forma precisa, los preceptos de ámbito estatal y la jurisprudencia que la parte recurrente consideró infringidos y la ponderación de su relevancia en el pronunciamiento estimatorio objeto



de la impugnación. En relación con este requisito del juicio de relevancia, el escrito de preparación incluye las siguientes indicaciones: expresa que el fallo se ha basado, de forma determinante, en una prueba pericial sin audiencia de la parte (motivo primero), también resulta determinante del fallo la falta de motivación sobre el aprovechamiento lucrativo y la justificación del método valorativo (motivo segundo), la solución alcanzada por la Sala de instancia para la determinación del justiprecio se basa en la aplicación de un método valorativo de creación propia, que por ello mismo no pudo ser defendido por ninguna parte en sus pretensiones (motivo tercero), de no haberse admitido por la sentencia recurrida que el informe pericial permite superar la presunción de acierto del Jurado, la conclusión sobre el justiprecio se habría ceñido a los términos del acuerdo del Jurado (motivo cuarto), si no se hubieran infringido las normas que consideran el aeropuerto de Ciudad Real como un sistema general aeroportuario, a pesar de su titularidad privada, los terrenos se habrían valorado como establece la jurisprudencia que cita para los casos de sistemas generales aeroportuarios en suelo no urbanizable que no crean ciudad (motivo quinto), si no se hubieran infringido los artículos 25 y 26 de la Ley 6/98, se habrían valorado los terrenos expropiados por el método de comparación o el de capitalización de rentas (motivo sexto), y la Sala ha otorgado a un informe pericial, apreciado de forma ilógica y arbitraria, un peso definitivo a los efectos de fundar su fallo (motivo séptimo).

En cuanto a la falta de la cita del artículo 348 LEC por la sentencia infringida, la parte recurrente denuncia que la Sala de instancia, al valorar la prueba, incurrió en arbitrariedad, con infracción de las reglas de la sana crítica, siendo muy reiterada la jurisprudencia de esta Sala que admite el acceso a la casación de este motivo, siempre que se articule por el cauce de la letra d) del artículo 88.1 LJCA.

De acuerdo con los anteriores razonamientos, estimamos satisfechas las exigencias de los escritos de preparación de los recursos de casación que la parte recurrida estimó omitidas.

**CUARTO.-** Examinamos en primer lugar el recurso de casación de la Junta de Comunidades de Castilla La-Mancha que, como se ha avanzado, se articula en un único motivo, en el que alega la parte recurrente que la sentencia impugnada admite la valoración como urbanizable del suelo expropiado, siendo rústico, en virtud de elementos urbanísticos que crea el propio Proyecto de Singular Interés que justifica la expropiación, lo que deja sin contenido el artículo 36 LEF, sin tener en cuenta en la valoración las condiciones iniciales del suelo, como establecen los artículos 23, 25 y 26 de la Ley 6/98.

El examen del motivo único del recurso de casación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se extiende al motivo sexto del recurso formulado por CR Aeropuerto SL., en el que se efectúan alegaciones similares, sobre la infracción de los artículos 25 y 26 de la Ley 6/98 y 36 de la LEF y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre valoraciones de terrenos clasificados como suelo no urbanizable, adscritos a servicios generales territoriales o supramunicipales.

Por razones temporales la norma de valoración del suelo aplicable en el presente caso es la Ley 6/98, de 13 de abril. El artículo 23 de dicho texto legal establece como regla rectora de la valoración, a los efectos de la expropiación, que la misma se efectuará con los criterios que la propia ley establece *"cualquiera que sea la finalidad que la motive y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime"*. Seguidamente, el artículo 25 de la misma Ley 6/98 establece, como criterio general de valoración, que *"el suelo se valorará conforme a su clasificación urbanística y situación, en la forma establecida en los artículos siguientes"*, que fijan las reglas de valoración del suelo en atención a su clasificación de no urbanizable (artículo 26), urbanizable (artículo 27) y urbano (artículo 28).

Estos inequívocos mandatos legales han servido a esta Sala para afirmar, de forma constante, que la libertad estimativa no cabe en la valoración de suelo. En este sentido, en sentencias de 30 de enero de 2008 (recurso 7448/2004), 3 de mayo de 2010 (recurso 5590/2006), 8 de junio 2011 (recurso 675/2008), 29 de octubre de 2012 (recurso 6785/2009), 11 de febrero de 2013 (recurso 1130/2010), 25 de octubre de 2013 (recurso 823/2011), y 10 de febrero de 2014 (recurso 2447/2011), entre otras muchas, hemos señalado que el criterio de libertad estimativa que establece el artículo 43 LEF no puede excepcionar la aplicación de las reglas propias de valoración del suelo, establecidas con mandatos imperativos en la Ley 6/98.

Entre las sentencias antes reseñadas, la citada en primer lugar, de 30 de enero de 2008, indica al respecto que *"...El artículo 23 de la Ley 6/98 establece con toda claridad que a los efectos de expropiación, las valoraciones del suelo se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley, cualquiera que sea la finalidad que le motive y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime. Por ello, y aun cuando el objetivo de la Ley es valorar el suelo de acuerdo con su valor real, no es menos cierto que para ello establece el método determinado y concreto que ha de ser aplicado en cada uno de los supuestos y clases del suelo, pues, como expresa el legislador en su exposición de motivos, la Ley se limita a establecer el método aplicable para la determinación de ese valor, en función, claro está, de la clase de suelo y, en consecuencia, del régimen jurídico aplicable al mismo y de sus características concretas. Conclusión de lo anterior es la inaplicación al caso de la libertad de criterio"*



*valorativo establecido en el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa al estar el mismo en contradicción con la disposición antes mencionada de la Ley de Valoraciones, cuya aplicación, por otro lado, en el presente caso tampoco ha sido cuestionada".*

En conclusión, como afirmábamos en la sentencia de 21 de marzo de 2013 (recurso 1883/2010), la valoración del suelo a efectos expropiatorios ha de hacerse según los métodos legales de tasación que, para cada clase de suelo, establecen los artículos 26, 27 y 28 de la Ley 6/98, sin que en ningún caso quepa apartarse del que corresponda, y sin que quepa tampoco acudir a criterios de libertad estimativa, taxativamente excluida con respecto al suelo por el artículo 25.1 de la Ley 6/98.

**QUINTO.-** En este caso, el terreno expropiado tenía la clasificación de suelo no urbanizable.

Así lo indicó el acuerdo de justiprecio del Jurado Regional de Valoraciones, que señaló que el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Castilla-La Mancha, de 22 de julio de 2003, por el que se aprobó definitivamente el Proyecto de Singular Interés "Aeropuerto de Ciudad Real", mantuvo la clasificación del suelo prevista en los planeamientos urbanísticos de los municipios afectados, que era la de suelo rústico de reserva.

Por su parte, la sentencia impugnada reconoce igualmente (FD 2º y 5º), que el terreno afectado por la expropiación tenía la clasificación de suelo no urbanizable, con cita de la sentencia de la propia Sala de lo Contencioso Administrativo de Castilla-La Mancha, de 26 de junio de 2007 (recurso 830/2003), que declaró la conformidad a derecho de la clasificación como rústico que el Proyecto de Singular Interés citado hace del terreno en el que se instala el Aeropuerto de Ciudad Real, al no existir en la normativa autonómica de aplicación impedimento alguno para configurar los terrenos sobre los que se proyecta el aeropuerto como suelo rústico.

Conforme hemos razonado en el Fundamento de Derecho anterior, si por disposición del artículo 25 de la Ley 6/98 resultan de obligada aplicación en la valoración del suelo las reglas que dicha Ley establece en atención a su clasificación urbanística, hemos de convenir que en este caso el suelo expropiado, por razón de su clasificación no discutida de suelo no urbanizable, habrá de ser valorado con arreglo a los criterios establecidos para esa clase de suelo por el artículo 26 de la Ley 6/98, que establece el método preferente de comparación a partir de valores de fincas análogas, y el método subsidiario, ante la inexistencia de valores comparables, de capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo, en atención a su estado en el momento de la valoración.

Sin embargo, la sentencia recurrida no aplica ninguno de dichos métodos en la valoración de los terrenos expropiados.

Razona la Sala de instancia, para apartarse de los criterios legales de valoración del suelo no urbanizable, que el artículo 26 de la Ley 6/98 permite tener en cuenta en la valoración, además del régimen urbanístico del suelo, los usos y aprovechamientos de que sean susceptibles las fincas, y considera que el Proyecto de Singular Interés, aprobado como se ha dicho por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Castilla-La Mancha de 22 de julio de 2003, y anterior por tanto a la fecha de referencia de la valoración de 15 de febrero de 2004, prevé la ejecución de una infraestructura aeroportuaria, como las pistas de aterrizaje, talleres y hangares, y también unas instalaciones para el desarrollo de actividades industriales o terciarias, de carácter privado, como pabellones para ferias y exposiciones, edificios comerciales y de ocio y un hotel, por lo que el suelo, a pesar de su clasificación de rústico, cuenta con unos usos y aprovechamientos permitidos de contenido equivalente al de los suelos urbanizables, por lo que estima la Sala de instancia que no debe atender en la tasación al valor agrícola del suelo, sino al que corresponda según los usos permitidos, y a tal efecto tiene en cuenta el valor de 21,44 €/m<sup>2</sup>, calculado en la prueba pericial en otro procedimiento por el método residual dinámico para un suelo urbanizable, que estimó apropiado para las aproximadamente 600 h<sup>a</sup> de suelo que tenían previsto un destino terciario o industrial, el valor de 3,61 €/m<sup>2</sup> para las 576,91 h<sup>a</sup> de carácter estrictamente aeroportuario, y el valor reconocido por el Jurado Regional de Valoraciones de 0,6206 €/m<sup>2</sup> para una zona puramente rústica de 57,42 h<sup>a</sup>, llegando la Sala de instancia, a partir de los anteriores valores y en aplicación de los principios de equidad y prudencia valorativa, a fijar el valor unitario de 12 €/m<sup>2</sup> para el terreno expropiado.

Tal forma de proceder en la determinación del valor del suelo no tiene acogida en ninguno de los dos criterios anteriormente citados, establecidos por el artículo 26 de la Ley 6/98 para la valoración del suelo no urbanizable. La sentencia recurrida no aplicó en la valoración del suelo clasificado como no urbanizable, ni el método comparativo a partir de valores de fincas análogas, pues no existe ninguna mención de fincas testigo que hubiera utilizado como referencia en la valoración, ni el método de capitalización de rentas reales o potenciales del suelo, conforme al estado de los terrenos en el momento de la valoración, sino que utilizó un criterio basado en la equidad y la prudencia, a partir de valores obtenidos en las periciales de otros procedimientos por el método residual, que no tiene ninguna posibilidad de encaje en las reglas establecidas con carácter imperativo por el artículo 26 de la Ley 6/98 para la valoración del suelo rústico.



La sentencia recurrida justifica la valoración efectuada en el artículo 26 de la Ley 6/98 , que permite tener en cuenta en la valoración "los usos y aprovechamientos" del suelo, pero la referencia a los términos empleados por el precepto está utilizada fuera de su contexto, pues el artículo 26 de la Ley 6/98 contempla "el uso y aprovechamientos" del suelo como elementos que permiten fundamentar la identidad de razón que justifique la analogía con otras fincas no urbanizables, junto con otros elementos, como el régimen urbanístico, la situación, tamaño y naturaleza de las fincas testigo, en relación con la finca que se valora, y ya se ha dicho que, en este caso, la Sala de instancia prescindió de la comparación con otras fincas concretas de la misma clase, pues no se identifica testigo o referencia alguna para la comparación, sin que el artículo 26 de la Ley 6/98 autorice en la tasación del suelo no urbanizable la aplicación del valor de repercusión obtenido por el método residual, que es un método valorativo reservado por la Ley 6/1998 para las fincas con una clasificación distinta.

De acuerdo con lo razonado, apreciamos que la sentencia recurrida ha infringido las reglas y criterios de valoración establecidos en los artículos 23 , 25 y 26 de la Ley 6/1998 .

**SEXTO.-** Igualmente denuncian las partes recurrentes, en los motivos que examinamos, que la sentencia recurrida infringe el artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa , que refiere la tasación al valor de los bienes o derechos objeto de expropiación en el momento de iniciarse el expediente de justiprecio, "*sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro*".

El indicado precepto contiene dos indicaciones a seguir en la determinación del justiprecio, la primera señala el momento al que ha de referirse la valoración, que es una cuestión pacífica en el presente recurso, y la segunda, como decíamos en la sentencia de 28 de febrero de 2012 (recurso 479/2009 ), trata de evitar que en el cálculo del justiprecio se tenga en cuenta el aumento de valor que, como consecuencia del proyecto legitimador de la expropiación, haya podido experimentar el bien expropiado.

Esta Sala ha admitido que, en la determinación del justiprecio del suelo rústico, se valoren otros elementos del suelo que no aparecen incluidos en su valor intrínseco, como es el caso de las expectativas urbanísticas, bien entendido que esa valoración de expectativas se refiere, únicamente, a circunstancias propias de los terrenos, como la proximidad a núcleos urbanos y a los servicios e infraestructuras existentes, sin que pueda en ningún caso incluir las que se deriven, no ya de las características propias del terreno, sino directamente de la actuación que motive la expropiación. Tan es así que el criterio valorativo de la Sala de instancia se fundó en el uso privado del aeropuerto y sus instalaciones, lo que demuestra que la Sala tuvo en cuenta en la valoración las plusvalías que se derivaban del proyecto expropiatorio.

Sin embargo, en este caso la sentencia recurrida incluyó en la valoración unas perspectivas urbanísticas, que contemplaban la futura construcción en los terrenos expropiados de unas instalaciones comerciales e industriales, junto con la infraestructura aeroportuaria, que son directa creación del proyecto de construcción del aeropuerto que legitimó la expropiación, lo que incurre en la prohibición del artículo 36 de la LEF . Tan es así que el criterio valorativo de la Sala de instancia se fundó en el uso privado del aeropuerto y sus instalaciones, lo que demuestra que la Sala tuvo en cuenta en la valoración las plusvalías que se derivaban del proyecto expropiatorio.

Procede, en consecuencia, estimar el motivo del recurso de casación, al apreciar la infracción por la sentencia recurrida de los indicados artículos 23 , 25 y 26 de la Ley 6/98 y 36 de la LEF .

La estimación del motivo único del recurso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y del sexto motivo del recurso de CR Aeropuertos SL. hace innecesario el examen del resto de los motivos de este último recurso.

**SÉPTIMO.-** Al haberse estimado el recurso de casación, hemos de proceder, por disposición del artículo 95.2.d) LJCA , a resolver lo que corresponda dentro de los términos en los que apareciera planteado el debate.

En su demanda la parte recurrente deduce la pretensión de que los terrenos expropiados se valoren como si de suelo urbanizable se tratara, que apoya en dos argumentos distintos.

El primer argumento de la demanda es que el aeropuerto de Ciudad Real no es un sistema general, sino una dotación privada, que se asienta sobre un suelo que inicialmente era rústico, pero que tras la aprobación del Proyecto de Singular Interés "Aeropuerto de Ciudad Real", por la resolución de 22 de julio de 2003 del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, que autorizó usos industriales y terciarios, ya no es rústico, sino urbanizable y también urbano, y al no declararlo así el Proyecto de Singular Interés, que mantuvo la clasificación de suelo rústico, no se ajusta a derecho y es claramente ilegal.

Estas alegaciones de la demanda no pueden acogerse, pues se basan en la ilegalidad del Proyecto de Singular Interés "Aeropuerto de Ciudad Real", cuando antes se ha indicado que, sobre tal cuestión, existe



un pronunciamiento previo de la Sala de instancia, recogido en la sentencia firme de 22 de julio de 2003 , que sostiene precisamente lo contrario, la conformidad a derecho del acuerdo que aprobó el Proyecto de Singular Interés, en lo relativo a la clasificación como suelo rústico de los terrenos que componen el recinto aeroportuario, por no existir en la normativa en vigor ningún impedimento para esa configuración de los terrenos sobre los que se proyecta construir el aeropuerto.

El segundo argumento de la demanda, que parte de la consideración del aeropuerto de Ciudad Real como un sistema general, considera que es de aplicación la reiterada doctrina de este Tribunal Supremo que, sin modificar la clasificación formal de suelo rústico, admite su consideración de suelo urbanizable, a los solos efectos valorativos, cuando se trate de terrenos cuyo destino es la ejecución de sistemas generales.

En efecto, este Tribunal ha venido admitiendo que, en los casos en 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, salvo que, por reunir los requisitos señalados por el legislador, su clasificación como urbanos resulte obligada, por razón del carácter reglado de la potestad del planificador en este punto.

En aplicación de dicha doctrina, este Tribunal ha subrayado su carácter esencialmente casuístico, que exige comprobar, singularmente en cada supuesto, si el sistema general de que se trate contribuye a crear ciudad en el sentido exigido por la jurisprudencia de esta Sala, integrando o formando parte del entramado urbano. Es decir, como señalan muy numerosas sentencias de esta Sala, entre ellas la de 2 de abril de 2012 (recurso 1563/2009 ), lo decisivo para la aplicación de la doctrina de los sistemas generales es que las infraestructuras en cuestión creen ciudad y estén integradas en el entramado urbano de la localidad de que se trate, lo que no deja de ser una cuestión fáctica, sujeta a las reglas ordinarias de la carga de la prueba.

En materia de aeropuertos, esta Sala ha señalado en la sentencia de 9 de abril de 2010 (recurso 294/2009 ), seguida por otras, como la de 5 de marzo de 2012, (recurso 829 / 2009), sobre valoración de los terrenos expropiados para la construcción del aeropuerto de Castellón, y las de 5 de abril de 2011 (recurso 6041/2007) y 28 de noviembre de 2011 (recurso 4244/2008), sobre terrenos expropiados para la construcción del aeropuerto de Fuerteventura, que:

*...principalmente en la larga serie de sentencias relativas a la ampliación del Aeropuerto de Barajas...esta Sala ha configurado los aeropuertos como infraestructuras que ayudan a que la ciudad se expanda. Es verdad que para la localización de nuevos aeropuertos se buscan usualmente terrenos rústicos, por exigencias obvias de espacio y seguridad: no sería razonable construir un aeropuerto justo al lado del casco urbano. Sin embargo, el hecho de que una ciudad cuente con aeropuerto supone materialmente una mejora de sus comunicaciones y, por ello mismo, una mejora de su potencial económico y de las condiciones de vida de sus habitantes. A ello hay que añadir que no es infrecuente que alrededor de un nuevo aeropuerto surja una zona de industrias y servicios, que provoca un ulterior efecto multiplicador de la expansión urbana. Es escasamente discutible, por todo ello, que un nuevo aeropuerto es un modo importante de creación de ciudad. Véanse, entre otras muchas, las sentencias de esta Sala de 26 de febrero de 2004 , 7 de octubre de 2004 y 30 de junio de 2005 . Esta es la regla general jurisprudencialmente establecida, que esta Sala continúa reputando adecuada a la realidad de las cosas y ajustada a derecho.*

*Dicho todo esto, no cabe ignorar que existe la posibilidad de que ciertos aeropuertos, por su ubicación y por la finalidad para la que han sido construidos, no contribuyan a crear ciudad en el sentido arriba expuesto. Puede haber aeropuertos que no estén específicamente vinculados a una determinada ciudad o área metropolitana. Si esto ocurriera, habría que concluir que, como excepción a la regla general, ese aeropuerto no es una infraestructura que ayuda a la expansión de la ciudad y, por tanto, los terrenos rústicos expropiados para su construcción no habrán de ser valorados como si de suelo urbanizable se tratase.*

Este criterio de la Sala, aplicado en las sentencias que se acaban de citar, sobre valoración de los terrenos expropiados para la construcción de los aeropuertos de Castellón y Fuerteventura, se ha mantenido con posterioridad en relación con expropiaciones de suelo para el aeropuerto de Lleida-Alguaire, en sentencias de 11 de noviembre de 2013 (recurso 1448/2011 ), 18 de diciembre de 2013 (recurso 1584/2011 ) y otras, y para el aeropuerto de Málaga, en sentencias de 16 de junio de 2014 (recurso 1046/2013 ) y 14 de julio de 2014 (recurso 3225/2013 ), entre otras.

A la vista del material probatorio recogido en las actuaciones, el aeropuerto de Ciudad Real fue construido sobre unos terrenos situados en los términos municipales de Ciudad Real y de los municipios de Ballesteros de Calatrava, de alrededor de 500 habitantes, y de Villar del Pozo, de aproximadamente 100 habitantes, a una distancia de 15 kilómetros del núcleo urbano de Ciudad Real.



Como dice la Resolución de 16 de febrero de 2006, del Ministerio de Medio Ambiente, por la que se formuló la declaración de impacto ambiental, se trata de un territorio caracterizado por una baja densidad de población, ausencia de núcleos de importancia y bajas cifras de actividad, con predominio de la agricultura de cereal.

No se trata entonces de un aeropuerto de una determinada ciudad, sino de un aeropuerto que está llamado a servir un ámbito supramunicipal, que la Orden FOM/2612/2006, de 12 de julio, de aprobación del Plan Director, extiende a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y a las Comunidades lindantes.

Como en los precedentes citados de los aeropuertos de Castellón, Fuerteventura, Lleida-Alguaire y Málaga, en el caso del aeropuerto de Ciudad Real tampoco puede concluirse que se trate de un aeropuerto que contribuya a la expansión de ninguna ciudad en especial. Dicho aeropuerto se construye en terrenos rústicos que se encuentran rodeados de suelos de igual clasificación, sin que exista acreditada en el expediente ninguna expectativa razonable de que la construcción del nuevo aeropuerto traiga consigo inmediatamente una transformación de su entorno en suelo urbanizable, y en consecuencia, sin riesgo de que se produzca una ruptura del principio de equidistribución de beneficios y cargas, que es la razón de ser última de la jurisprudencia que obliga a valorar como suelo urbanizable los terrenos rústicos expropiados para la realización de sistemas generales que crean ciudad.

De acuerdo con lo razonado, no concurren en este caso los presupuestos de hecho precisos para la aplicación de la doctrina de sistemas generales, por no poderse estimar que la construcción del aeropuerto de Ciudad Real integre el entramado urbano de cualquier municipio, ni contribuya a la creación de ciudad en el sentido exigido por la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, lo que lleva a la consecuencia de su valoración conforme a su clasificación de suelo no urbanizable, con arreglo a los criterios valorativos establecidos por el artículo 26 de la Ley 6/98 .

El Jurado Regional de Valoraciones, en su acuerdo de determinación del justiprecio, indicó que no se conocían valores comparables, de forma que utilizó el método de capitalización de rentas reales o potenciales, conforme al estado de los terrenos en el momento de la valoración, de labor seco, por el que obtuvo un valor del suelo ocupado de 0,6206 €/m<sup>2</sup>, sin que en el recurso contencioso administrativo la parte recurrente haya acreditado -en realidad, ni siquiera haya alegado- la existencia de otras fincas en las que concurra identidad de razón que justifique la analogía con los terrenos expropiados, y que puedan ser utilizadas para la aplicación del método de comparación, ni tampoco la equivocación del Jurado en la aplicación del método subsidiario de capitalización de rentas, por lo que procede concluir que el acuerdo valorativo del Jurado no ha sido desvirtuado por la parte recurrente.

Por lo razonado, se desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de D. Pedro contra el acuerdo de justiprecio del Jurado Regional de Valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 1 de octubre de 2007 (expediente NUM000 ).

**OCTAVO.-** Esta Sala conoce que ha desestimado otros recursos de casación, interpuestos por los ahora recurrentes en relación con otras fincas afectadas por el mismo proyecto expropiatorio para la construcción del Aeropuerto de Ciudad Real, en sentencias, de 19 de diciembre de 2013 (recurso 405/2013 ), 10 de enero de 2014 (recurso 545/2013 ) y 14 de enero de 2014 (recurso 542/2013 ), entre otras, si bien ha de significar al respecto que la presente sentencia no significa un cambio de criterio respecto a las anteriores, por la razón de que estas fueron dictadas en recursos de casación para la unificación de doctrina, habiendo la Sala llegado a la conclusión de que no concurrían los requisitos de identidad exigidos por la Ley de la Jurisdicción para la interposición de dichos recursos, mientras que en el presente caso, en el que nos encontramos ante un recurso de casación ordinario, no existe ningún obstáculo de admisibilidad del recurso que impida el pronunciamiento en cuanto al fondo que se efectúa en esta sentencia, que como hemos razonado, es conforme con los precedentes de la propia Sala sobre expropiaciones para la construcción de infraestructuras aeroportuarias en las que no concurre el requisito de creación de ciudad.

**NOVENO.-** De conformidad con el artículo 139 LJCA , al declararse haber lugar al recurso de casación, no cabe condena en las costas del mismo, sin que tampoco proceda la imposición de las costas de la instancia, al no apreciarse temeridad ni mala fe.

## FALLAMOS

Que declaramos haber lugar al presente recurso de casación número 4604/2012, interpuesto por la representación procesal de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y por CR Aeropuertos, S.L., contra la sentencia de 16 de octubre de 2012, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el recurso número 1387/2007 , que anulamos.



Desestimamos el recurso contencioso administrativo 1387/2007, interpuesto por la representación de D. Pedro contra el acuerdo del Jurado Regional de Valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 1 de octubre de 2007 (expediente NUM000 ).

Sin imposición de costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la colección legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos .

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ