



Roj: **STS 4199/2022 - ECLI:ES:TS:2022:4199**

Id Cendoj: **28079130052022100183**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **15/11/2022**

Nº de Recurso: **259/2022**

Nº de Resolución: **1491/2022**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **ANGEL RAMON AROZAMENA LASO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ MU 1980/2021,**
ATS 5192/2022,
STS 4199/2022

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.491/2022

Fecha de sentencia: 15/11/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 259/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de : 02/11/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso

Procedencia: T.S.J.MURCIA SALA CON/AD

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodríguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 259/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodríguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1491/2022

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Octavio Juan Herrero Pina, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy



D.^a Inés Huerta Garicano

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

En Madrid, a 15 de noviembre de 2022.

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación núm. 259/2022, interpuesto por el Abogado del Estado, en la representación legal y asistencia letrada que legalmente ostenta de la Administración General del Estado, contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 26 de octubre de 2021, dictada en el recurso del mismo orden jurisdiccional núm. 250/2020 interpuesto por el Ayuntamiento de Murcia contra sendas resoluciones (tres) de 9 de octubre de 2019, confirmadas en reposición, del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Murcia, por las que se inadmiten a trámite los expedientes de expropiación.

Ha sido parte recurrida, el Ayuntamiento de Murcia, representado y defendido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo núm. 250/2020, seguido en la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, con fecha 26 de octubre de 2021 se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"FALLO:

- 1) Estimar en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Murcia contra las resoluciones de 30 de abril y de 7 de julio de 2020, por las que se desestiman los recursos de reposición formulados contra resolución de 9 de octubre de 2019 y, en consecuencia, anulamos dichos actos por no ser conformes a derecho.
- 2) Declaramos que corresponde al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Murcia fijar el justiprecio de los bienes y derechos expropiados en las parcelas 1, 2 y 8 del Proyecto de Obtención de parte de los terrenos ubicados en Sistemas Generales adscritos a los sectores ZU-Ct3 y ZU-Md5, por el sistema de Ocupación Directa/Expropiación por tasación conjunta para recuperación de la "Balsa Islámica" o "huerto Hondo" y El Castillejo en Monteagudo.
- 3) Se exceptúan de dicha valoración los elementos consistentes en 8 ml de restos de muralla de similares características constructivas que los restos del Castillejo en parcela 1, restos del Castillejo en parcela 2 y RESTOS CASTILLEJO, según figuran en las descripciones de las correspondientes parcelas.
- 4) No ha lugar a un especial pronunciamiento sobre las costas".

SEGUNDO.- La representación procesal del Abogado del Estado, presentó con fecha 25 de noviembre de 2021 escrito de preparación del recurso de casación.

TERCERO.- Habiendo dictado el Tribunal de instancia auto de fecha 22 de diciembre de 2021, teniendo por debidamente preparado el recurso de casación, con emplazamiento a las partes para su comparecencia ante este Tribunal Supremo, el Ayuntamiento de Murcia, parte recurrida, en la indicada representación procesal y dirección letrada, ha comparecido y personado, formulando en su escrito de personación presentado el 21 de enero de 2022 su oposición a la admisión del recurso de casación de acuerdo con la posibilidad prevista en el artículo 89.6 LJCA; asimismo, el Abogado del Estado, parte recurrente, en la representación legal y asistencia letrada que legalmente ostenta, se ha personado ante este Tribunal Supremo en tiempo y forma mediante su escrito presentado el 24 de enero de 2022.

CUARTO.- La Sección Primera de la Sala Tercera -Sección de admisión- de acuerdo al artículo 90.2 LJCA acordó, por auto de fecha 6 de abril de 2022:

"Primero.- Admitir a trámite el recurso de casación nº 259/2022 preparado por el Abogado del Estado, en la representación legal que ostenta, contra la sentencia de 26 de octubre de 2021 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Murcia por la que se estima parcialmente el P.O. nº 250/2020, interpuesto por el Ayuntamiento de Murcia contra sendas resoluciones (tres) de 9 de octubre de 2019, confirmadas en reposición, del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Murcia.

Segundo. - Precisar que la cuestión que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si ante la expropiación de unos terrenos que se encuentren ínsitos en un paraje declarado Bien de Interés Cultural, con categoría de Sitio Histórico, la competencia para la fijación del justiprecio corresponde a la Comisión que contempla el artículo 78 de la LEF respecto del conjunto que integran el terreno y los bienes (vuelo) que en el mismo se emplazan, o si es necesario individualizar los bienes que reúnen los requisitos del artículo 76 de la LEF, correspondiendo entonces la valoración de aquellos otros bienes que no reúnan estos requisitos al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa.

Tercero. - Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: el artículo 78 de la Ley de 16 de diciembre 1954, de Expropiación Forzosa en relación con el 76 y el 31 de la misma norma; así como su desarrollo reglamentario contenido en los artículos 92 y 96.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril 1957, y todo ello en relación con el artículo 15.4 de la Ley 16/1985, de 25 de junio. de Patrimonio Histórico Español".

QUINTO.- Admitido el presente recurso de casación y remitidas las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, por diligencia de ordenación de fecha 25 de abril de 2022 se comunicó al Abogado del Estado, parte recurrente, la apertura del plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición del recurso de casación, trámite que evacuó mediante su escrito presentado en fecha 17 de mayo de 2022 en el que, tras exponer los razonamientos que consideró oportunos, precisó el sentido de sus pretensiones y recoge los pronunciamientos que solicita de la siguiente forma:

"1. Doctrina casacional:

Como consecuencia de todo lo hasta aquí expuesto, deben interpretarse las normas identificadas en el Auto de admisión en el sentido de que ante la expropiación de unos terrenos que se encuentren ínsitos en un paraje declarado Bien de Interés Cultural, con categoría de Sitio Histórico, la competencia para la fijación del justiprecio corresponde a la Comisión que contempla el artículo 78 de la LEF respecto del conjunto que integran el terreno y los bienes (vuelo) que en el mismo se emplazan.

2. Efectos sobre el proceso de instancia:

Obviamente, de acogerse nuestra interpretación, procede estimar la casación y entrar en el fondo, desestimando el recurso contencioso-administrativo por resultar la resolución de inadmisión dictada por el JPE conforme a Derecho, al proceder la remisión del expediente a la Comisión del art. 78 LEF respecto de todos los bienes expropiados, con costas de instancia al recurrente en instancia".

Y acaba suplicando se estime su recurso, fijando la doctrina que propone en el fundamento de derecho II.1, con desestimación del recurso contencioso interpuesto en la instancia e imposición de las costas de la instancia al recurrente.

SEXTO.- Por diligencia de ordenación de fecha 17 de mayo de 2022, se concedió el plazo de treinta días a la representación procesal del Ayuntamiento de Murcia, parte recurrida, dándole traslado del escrito de interposición del recurso de casación, para que pudiera oponerse al recurso, trámite que evacuó mediante su escrito de oposición al recurso presentado en fecha 20 de junio de 2022, en el que solicita dicte sentencia declarando no haber lugar al mismo, confirmando en todos sus extremos la sentencia de instancia e imponiendo a la recurrente las costas del presente proceso.

SÉPTIMO.- Terminada la sustanciación del recurso, se acordó por providencia de 7 de julio de 2022 que no había lugar a la celebración de vista pública, al considerarla innecesaria ateniendo a la índole del asunto, y llegado su turno, se señaló para deliberación, votación y fallo el siguiente día 2 de noviembre de 2022, fecha en la que tuvo lugar el acto .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La cuestión litigiosa y la sentencia de instancia.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, dictó sentencia con fecha 26 de octubre de 2021 por la que se estima parcialmente el procedimiento ordinario núm. 250/2020 interpuesto por el Ayuntamiento de Murcia contra sendas resoluciones (tres) de 9 de octubre de 2019, confirmadas en reposición, del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Murcia, por las que se inadmiten a trámite los expedientes de expropiación relativos a las parcelas números 1, 2 y 8 afectadas por el proyecto de obtención de parte de los terrenos ubicados en Sistemas Generales adscritos a los Sectores ZU-CT3 y ZU-Md5, por el sistema de expropiación directa/expropiación por tasación conjunta, para recuperación de la balsa islámica "Huerto Hondo" y el Castillejo de Monteagudo, por entender el Jurado que



no era competente para la fijación del justiprecio de los mismos, correspondiendo a la Comisión que prevén los artículos 76 y ss de la Ley de 16 de diciembre 1954, de Expropiación Forzosa.

Estas resoluciones se anulan, declarando la Sala que corresponde al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Murcia fijar el justiprecio de los bienes y derechos expropiados en las citadas parcelas, exceptuando de dicha valoración los elementos consistentes en 8 ml de restos de muralla de similares características constructivas que los restos del Castillejo en parcela 1, restos del Castillejo en parcela 2 y restos del Castillejo, cuya valoración corresponde a la Comisión prevista en el artículo 78 de la misma.

La *ratio decidendi* de la sentencia recurrida se recoge en sus fundamentos de derecho quinto y sexto que se expresan en los siguientes términos:

"QUINTO.-La cuestión que se plantea en el presente recurso tiene un carácter estrictamente jurídico, y consiste en determinar si el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa es el órgano competente para valorar los bienes y derechos expropiados a los codemandados.

Ya hemos expuesto las alegaciones del Ayuntamiento de Murcia. Insiste en que la valoración del terreno debe hacerse por dicho organismo, pues se trata de una expropiación urbanística. La postura contraria, mantenida por las partes demandadas, es que siendo lo expropiado bienes declarados BIC, concretamente, Sitio Histórico, es la Comisión a que se refiere el artículo 76 de la Ley de Expropiación Forzosa la que debe hacer la valoración. Cita la parte actora la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2020, y la codemandada la de la misma Sala de 17 de diciembre de 2002, en apoyo de sus respectivas posiciones.

Ciertamente, y como consta en el expediente, por Decreto nº 37/2004, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se declaró BIC, con categoría de Sitio Histórico, la zona denominada "Monteagudo-Cabezo de Torres", en Murcia. En dicho Decreto se recoge la descripción, ubicación y delimitación del Sitio Histórico.

El Ayuntamiento de Murcia, -no la Administración competente en materia de patrimonio cultural, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia- aprobó definitivamente mediante acuerdo plenario de 28 de febrero de 2019 el *Proyecto de Obtención de parte de los terrenos ubicados en Sistemas Generales adscritos a los sectores U-Ct3 y ZU-Md5. por el sistema de Ocupación Directa/Expropiación por tasación conjunta para recuperación de la "Balsa Islámica" o "Huerto Hondo" y El Castillejo en Monteagudo*. Dicho Proyecto afectaba a numerosas parcelas, concretamente 10, y a Restos de Castillejo, encontrándose en la parcela 1 restos de muralla -8 ml- de similares características constructivas que los restos del Castillejo, con un espesor de 80 cm, y en los 2 restos del Castillejo, e, incluyéndose, asimismo, como elemento independiente a valorar, Restos del Castillejo, concretamente resto Palacio de Castillejo.

La superficie total de suelo afectado era de 34.532 m2, y el presupuesto de 1.311.293,22 € para la obtención de los bienes. En los planos del proyecto se observan las parcelas afectadas y, en la 2 las ruinas del Castillo y la Balsa, y en la 1 los restos de Muralla. En la parcela 8 no se observa ni describe ningún bien de valor histórico, cultural o artístico.

El objeto de la expropiación, como antes se ha expuesto, no eran estas ruinas ni restos de muralla ni la balsa, sino las parcelas en que se encontraban y otras muchas que carecían de restos arqueológicos. Por otra parte, se trata de una expropiación urbanística, cuyo objeto, según se ha expuesto, es la obtención de parte de los terrenos ubicados en Sistemas Generales adscritos a los sectores U-Ct3 y ZU-Md5. por el sistema de Ocupación Directa/Expropiación por tasación conjunta para recuperación de la "Balsa Islámica" o "Huerto Hondo" y El Castillejo en Monteagudo.

Llegados a este punto, procede resolver si la valoración de las parcelas que nos ocupan, es decir, tanto del terreno (en el que había otros elementos como arbolado, fundamentalmente en la 1 y en la 8 cítricos, olivos, almendros, parras...), como de los restos arqueológicos, debe hacerse exclusivamente por la Comisión a que se refiere el artículo 78 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Es evidente, de acuerdo con la citada norma, que la valoración de los restos arqueológicos existentes en las parcelas ha de hacerse por la citada Comisión. Presenta mayores dudas determinar si es esa misma Comisión la que ha de valorar el suelo y elementos distintos de aquéllos que tienen un valor artístico, histórico o arqueológico.

SEXTO.- La parte actora cita la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección 5ª, de 25 de mayo de 2020, Rec. 2442/2019. Sin embargo, y como alegan las partes demandadas, no es de plena aplicación en este supuesto, ya que en el examinado por el Alto Tribunal el yacimiento arqueológico que debía ser valorado, declarado BIC, era de dominio público, al tener la condición de "hallazgo", sin perjuicio del carácter privado del suelo en que se asentaba. Ahora bien, la sentencia tiene relevancia, en orden al debate aquí planteado, en



cuanto admite la separación de ambas titularidades, a pesar de la indivisibilidad del objeto. Pues bien, si a efectos valorativos es posible, según la sentencia separar suelo y BIC, habrá de concluirse que igualmente cabe hacer una valoración separada del suelo -con arbolado, plantación o infraestructuras- y de los bienes de valor artístico, cultural o histórico. Esta posibilidad también se admite en la sentencia citada por la parte demandada, del Alto Tribunal, de 17 de diciembre de 2002, Rec. 7013/1998, relativa a la expropiación de una finca en la que había un edificio declarado Monumento Histórico Artístico. En la sentencia se casa la de instancia y se fija el valor del suelo, y se pospone para ejecución de sentencia la valoración del edificio por la Comisión a que se refiere el artículo 78 de la Ley de Expropiación Forzosa, por considerar el Tribunal Supremo que el acuerdo del Jurado de Expropiación es nulo al valorar el edificio por manifiesta falta de competencia.

Entiende la parte demandada que, no estando previsto en la norma, no cabe exceptuar de la competencia de la citada Comisión la valoración de parte de los bienes expropiados, que en todo caso están incluidos en el entorno considerado "Sitio Histórico" según la descripción del Anexo II del Decreto nº 37/2004, de 16 de abril. Y la parte codemandada alega que los bienes expropiados se encuentran catalogados como BIC. Estas alegaciones no pueden tener acogida, pues son las parcelas las que se encuentran en la delimitación de un Sitio Histórico, pero el suelo y el arbolado no tienen valor artístico, cultural o histórico, pudiendo valorarse perfectamente por un Ingeniero Agrónomo, si se considera que la situación básica del suelo es rural, o bien por un Arquitecto si, como pretenden los demandantes, es suelo urbanizable. La Comisión prevista en el artículo 78 de la Ley de Expropiación Forzosa ha de valorar determinados bienes, que en estos casos son los que se encuentran en las parcelas y que tienen un valor cultural, histórico o artístico. Es evidente que un arbolado o una plantación van a tener el mismo valor, e igual cabe decir del suelo, se encuentren o no en la delimitación de un BIC. Únicamente tendría sentido su valoración por la Comisión si no fueran elementos singulares e individualizados, perfectamente independientes de los restos arqueológicos existentes en las parcelas, y ello no sucede así en este caso, en que están plenamente identificados y delimitados los bienes con ese valor cultural, histórico o artístico.

En definitiva, hemos de concluir que corresponde al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa determinar el justiprecio de los bienes expropiados, a excepción de aquéllos que reúnan las características previstas en el artículo 76 de la Ley de Expropiación Forzosa, y cuya valoración deberá hacerse por la Comisión a la que se refiere su artículo 78".

SEGUNDO.- La preparación y admisión del recurso de casación; la cuestión que presenta interés casacional.

El Abogado del Estado, en la representación legal que ostenta, preparó recurso de casación presentando escrito en el que denuncia la vulneración de las siguientes normas: el artículo 78 de la Ley de 16 de diciembre 1954, de Expropiación Forzosa (LEF) en relación con el 76 y el 31 de la misma norma; así como su desarrollo reglamentario contenido en los artículos 92 y 96.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa (REF), aprobado por Decreto de 26 de abril 1957; todo ello en relación con el artículo 15.4 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE). Y ello también en relación con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, particularmente las SSTs de 25 de mayo de 2020 -RCA 2442/2019- y de 17 de diciembre de 2002 -RCA 7013/1998-, cuya doctrina considera que la sentencia recurrida aplica indebidamente.

Invoca los supuestos de interés casacional del artículo 88.2.b) y c) y 88.3.a) LJCA. Singularmente, alega el Abogado del Estado que no existe jurisprudencia sobre el supuesto examinado, sin que a tales efectos pueda considerarse como precedente la citada sentencia de 25 de mayo de 2020 -RCA 2442/2019- pues ni la doctrina ni la realidad a la que se aplica es la misma que la existente en el presente caso.

La Sección de admisión mediante auto de 6 de abril de 2022 admitió el recurso y declara que el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si ante la expropiación de unos terrenos que se encuentren ínsitos en un paraje declarado Bien de Interés Cultural, con categoría de Sitio Histórico, la competencia para la fijación del justiprecio corresponde a la Comisión que contempla el artículo 78 LEF respecto del conjunto que integran el terreno y los bienes (vuelo) que en el mismo se emplazan, o si es necesario individualizar los bienes que reúnen los requisitos del artículo 76 LEF, correspondiendo entonces la valoración de aquellos otros bienes que no reúnan estos requisitos al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa.

Las normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación son el artículo 78 LEF, en relación con el 76 y el 31 de la misma norma, así como su desarrollo reglamentario contenido en los artículos 92 y 96.2 REF y todo ello en relación con el artículo 15.4 LPHE.

TERCERO.- Examen del recurso de casación.

A) Planteamiento.

Los terrenos objeto de expropiación, y por consiguiente las parcelas nº 1, 2 y 8, tienen la catalogación de Bien de Interés Cultural (BIC), por estar en Sitio Histórico declarado así por Decreto 37/2004, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

La descripción del Sitio Histórico contenida en el Anexo II del referido Decreto de 2004 abarca un "entorno justificado por constituir el espacio visual y ambiental inmediato, en el que cualquier intervención puede suponer una alteración de las condiciones de percepción del bien y carácter que lo define" en el que están incluidas las parcelas expropiadas.

A pesar de estar incluida la parcela en el Plan General como sistema general, adscrita a la UA única del Sector ZU-Md5 (sistema general arqueológico), la expropiación se realiza " para la recuperación de la balsa islámica, Huerto Hondo y el Castillejo de Monteagudo", como indica el DOC 10.10 del expediente administrativo, y por lo tanto, con el fin de proteger y rehabilitar bienes de interés cultural y de especial relevancia histórica, no con el fin de desarrollar urbanísticamente la zona.

La estimación parcial de la sentencia recurrida se basa esencialmente en que considera la Sala de instancia que debe diferenciarse, en la valoración del "Sitio Histórico", los elementos integrantes de la parcela, atribuyendo al Jurado la competencia para la valoración del terreno (en el que había otros elementos como arbolado, fundamentalmente en la 1 y en la 8 cítricos, olivos, almendros, parras...), y a la Comisión de Valoración la de los restos arqueológicos. Por contra, el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Murcia (y la Abogacía del Estado) defendieron, y defienden, la competencia de la Comisión del artículo 78 LEF sobre el valor de todos los bienes.

B) La normativa aplicable.

Recogemos los preceptos de aplicación, invocados por las partes y reseñados en el auto de admisión.

Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.

Artículo 31.

Si el propietario rechazara el precio fundado ofrecido por la Administración, se pasará el expediente de justiprecio al Jurado provincial de expropiación.

Artículo 76.

La expropiación de bienes, muebles o inmuebles, de valor artístico, histórico o arqueológico, se llevará a cabo con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley, con las particularidades que se establecen en los artículos siguientes.

Artículo 78.

El justo precio de los bienes se determinará mediante tasación pericial por una Comisión compuesta por tres académicos, designados, uno por la Mesa del Instituto de España, otro por el Ministerio de Educación y Cultura y el tercero por el propietario del bien afectado. La designación podrá recaer en académicos de las Academias de Distrito, presidiendo el primero de los indicados y decidiendo los empates con voto de calidad.

Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

Artículo 92

1. La expropiación de bienes, muebles e inmuebles, de valor artístico, histórico y arqueológico se regirá por el procedimiento especial de este capítulo y el correspondiente de la Ley.
2. En cuanto a los bienes inmuebles, la expropiación únicamente se ajustará al procedimiento especial dispuesto por la Ley cuando dichos bienes hubieran obtenido la correspondiente declaración oficial de su carácter artístico, histórico y arqueológico, con antelación mínima de un año a la fecha de iniciarse el expediente expropiatorio.

Artículo 96

1. La Comisión formulará su dictamen dentro del mes siguiente a la fecha de su constitución.
2. El justo precio se determinará por acuerdo motivado de la Comisión en el que se expresarán cuantos elementos, cualquiera que sea su naturaleza, hubieran justificado la peritación. En ningún caso el justo precio podrá ser inferior del que resultare si se aplicaren las disposiciones del título segundo de la Ley.
3. En los casos en que no exista acuerdo unánime la propuesta particular del académico disidente será unida a la pieza del justo precio.



4. El acuerdo de la Comisión podrá ser impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 126 de la Ley.

Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

Artículo 9

1. Gozarán de singular protección y tutela los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español declarados de interés cultural por ministerio de esta Ley o mediante Real Decreto de forma individualizada.

2. La declaración mediante Real Decreto requerirá la previa incoación y tramitación de expediente administrativo por el Organismo competente, según lo dispuesto en el artículo 6.º de esta Ley. En el expediente deberá constar informe favorable de alguna de las Instituciones consultivas señaladas en el artículo 3.º, párrafo 2.º, vr o que tengan reconocido idéntico carácter en el ámbito de una Comunidad Autónoma. Transcurridos tres meses desde la solicitud del informe sin que éste hubiera sido emitido, se entenderá que el dictamen requerido es favorable a la declaración de interés cultural. Cuando el expediente se refiera a bienes inmuebles se dispondrá, además, la apertura de un período de información pública y se dará audiencia al Ayuntamiento interesado.

(...)

Artículo 14

1. Para los efectos de esta Ley tienen la consideración de bienes inmuebles, además de los enumerados en el artículo 334 del Código Civil, cuantos elementos puedan considerarse consustanciales con los edificios y formen parte de los mismos o de su entorno, o lo hayan formado, aunque en el caso de poder ser separados constituyan un todo perfecto de fácil aplicación a otras construcciones o a usos distintos del suyo original, cualquiera que sea la materia de que estén formados y aunque su separación no perjudique visiblemente al mérito histórico o artístico del inmueble al que están adheridos.

2. Los bienes inmuebles integrados en el Patrimonio Histórico Español pueden ser declarados Monumentos, Jardines, Conjuntos y Sitios Históricos, así como Zonas Arqueológicas, todos ellos como Bienes de Interés Cultural.

Artículo 15

(...)

4. Sitio Histórico es el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre, que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico.

(...)

Artículo 18

Un inmueble declarado Bien de Interés Cultural es inseparable de su entorno. No se podrá proceder a su desplazamiento o remoción, salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o de interés social y, en todo caso, conforme al procedimiento previsto en el artículo 9.º, párrafo 2.º, de esta Ley.

C) Razonamientos para la estimación del recurso.

(I) No estando previsto en la norma, no cabe exceptuar de la competencia de la Comisión prevista en el artículo 78 LEF la valoración de parte de los bienes expropiados, que en todo caso están incluidos en el entorno considerado Sitio Histórico según la descripción del Anexo II del Decreto 37/2004, de 16 de abril.

(II) La Sala "a quo" realiza un examen detenido del asunto, con exposición precisa de la posición de las partes, análisis de la jurisprudencia y aplicación de los preceptos en juego. La sentencia reconoce que la valoración de los restos arqueológicos existentes en las parcelas ha de hacerse por la citada Comisión, pero, dice, presenta mayores dudas determinar si es esa misma Comisión la que ha de valorar el suelo y elementos distintos de aquéllos que tienen un valor artístico, histórico o arqueológico. Y esa es, precisamente, la cuestión nuclear a resolver en este recurso.

Veamos, la interpretación sostenida por la Sala de instancia, que distingue entre los restos arqueológicos y el terreno en que se ubican a efectos de determinar la competencia valorativa, cuando todo el conjunto ha sido declarado como BIC, es contraria al tenor literal de la norma. Así, la competencia de la Comisión que nos ocupa (artículo 78 por remisión del 76 LEF) se refiere por la LEF y REF a muebles o inmuebles " de valor artístico, histórico o arqueológico". Y no hay razón para excluir de esta literalidad a los terrenos (inmuebles) declarados de Bienes de Interés Cultural (BIC), por estar ubicados en un Sitio Histórico, pues la propia declaración de tales



terrenos como BIC implica su valor histórico, artístico o arqueológico (de todo lo calificado como tal BIC), sin que haya fundamento para proceder a una desagregación o discriminación y fijar a qué elementos de tal conjunto se les puede otorgar tal valor, y a cuáles no.

(III) Así deriva de la LPHE, que incluye como BIC conjuntos heterogéneos de bienes constituidos no solo por construcciones o restos arqueológicos de edificios o similares, sino por los terrenos en que se encuentran ubicados.

Dentro de la protección que lleva aparejada la declaración como BIC de un inmueble, la propia LPHE recalca su carácter intrínsecamente relacionado e indivisible del entorno. Tanto más tal indivisibilidad habrá de predicarse cuando los propios terrenos en los que están ubicados los restos arqueológicos o históricos han sido declarados, como conjunto, BIC.

En definitiva, si todo un conjunto heterogéneo de bienes, incluidas parcelas de terreno, ha sido declarado como BIC (como sucede en un Sitio Histórico), esta declaración implica el indiscutible valor histórico, artístico o arqueológico de todos los bienes muebles e inmuebles comprendidos en dicho conjunto y, por aplicación del artículo 76 y 78 LEF, procede la intervención de la Comisión respecto de la valoración de todos ellos.

(IV) No se trata, en este caso, de restos arqueológicos ubicados en cualquier paraje, sino que los propios terrenos objeto de expropiación, y por consiguiente las parcelas nº 1, 2 y 8, tienen la catalogación de BIC, por estar en Sitio Histórico declarado así por el citado Decreto 37/2004, de 16 de abril del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia cuyo Anexo II señala que abarca un "entorno justifico *ado por constituir el espacio visual y ambiental inmediato, en el que cualquier intervención puede suponer una alteración de las condiciones de percepción del bien y carácter que lo define*" en el que están incluidas las parcelas expropiadas.

Por ello, la existencia de arbolado o el hecho de que se trate de terreno rústico no obsta al carácter de bien "de valor artístico, histórico o arqueológico" de todo el conjunto, declarado por acto administrativo firme. Precisamente un Sitio Histórico está definido en el artículo 15.4. LPHE como "lugar o paraje natural".

(V) La finalidad expropiatoria no obsta a la aplicación de los artículos 76 y 78 LEF, que viene determinada por la naturaleza de los bienes objeto de valoración, lo cierto es que la expropiación puede calificarse como urbanística como ejecutada por el Ayuntamiento, pero se realiza precisamente con el fin de proteger y rehabilitar bienes de interés cultural y de especial relevancia histórica, y no con otro fin urbanístico típico de "crear ciudad". Ya quedó reseñada la finalidad de la expropiación. Es poco relevante en este sentido lo que dice el Ayuntamiento de Murcia en sus antecedentes, al oponerse al recurso de casación cuando cuestiona que se incorpore como hecho probado que "la expropiación se realiza "para la recuperación de la balsa islámica, "Huerto Hondo" y el Castillejo de Monteagudo", como indica el DOC 10.10 del expediente administrativo, y por lo tanto, con el fin de proteger y rehabilitar bienes de interés cultural y de especial relevancia histórica, no con el fin de desarrollar urbanísticamente la zona" ya que el propio documento 10.10, alega el Ayuntamiento, recoge que es un Sistema General, calificado como tal en los instrumentos de planeamiento urbanístico y tales Sistemas Generales tienen su regulación en la legislación urbanística.

(VI) Sobre la improcedencia de dividir la continencia del conjunto expropiado y atribuir la competencia para la fijación del justiprecio de todos los bienes comprendidos en el Sitio Histórico a la Comisión del artículo 78 LEF, cabe alguna reflexión añadida:

- La razón de la competencia de la Comisión es cuál sea el carácter predominante de los bienes, y no excluye que se asesore de los técnicos que estime competentes según los elementos que deba valorar.

- Es decir, si todo el conjunto tiene, como hemos visto, valor cultural (histórico, artístico o arqueológico) como BIC que es, es inexacto decir que " el suelo y el arbolado no tienen valor artístico, cultural o histórico" o que "Es evidente que un arbolado o una plantación van a tener el mismo valor, e igual cabe decir del suelo, se encuentren o no en la delimitación de un BIC". Que un terreno esté dentro de un Sitio Histórico afecta a su valor, pues, por una parte, puede elevarlo por el impacto paisajístico del entorno y, por otra, puede reducirlo dada la especial protección (y limitaciones de uso subsiguientes) que tal inclusión supone, lo que deberá ser debidamente ponderado. Discrepamos, pues, de los razonamientos de la Sala "a quo" y compartimos la argumentación de la Abogacía del Estado.

- Quien puede, en consecuencia, de un modo más correcto evaluar los bienes integrantes del conjunto es la Comisión del artículo 78 LEF; pero ello no obsta a que se pueda asesorar de otros expertos (en este sentido el Ingeniero Agrónomo que apunta la Sala "a quo").

D) Precedentes de la Sala.



(I) En la reciente **STS 1331/2022, de 19 de octubre (RCA 8211/2021)**, con examen de la **STS 555/2020, de 25 de mayo (RCA 2442/2019)** invocada esta última por las partes y por la Sala "a quo", pues la de 19 de octubre era sin duda desconocida por las partes, dijimos:

"SEXTO.- Doctrina jurisprudencial sobre la cuestión de interés casacional suscitada en este recurso.

Como antes hemos indicado, la cuestión que presenta interés casacional en este recurso consiste (...) en determinar "si expropiándose una finca donde se ubica una zona arqueológica que ha sido declarado Bien de Interés Cultural, en este caso por la Administración autonómica, procede la valoración separada del suelo o terreno de ubicación y de los bienes que integran el yacimiento arqueológico o si, por el contrario, han de valorarse como una unidad indivisible y, entonces, cuales son los efectos que se derivan en orden al procedimiento expropiatorio que ha de seguirse y la naturaleza de la indemnización que deba fijar el órgano de tasación administrativo".

A este respecto, advierte la Sección Primera en el citado auto que resulta aconsejable obtener un nuevo pronunciamiento del Tribunal Supremo que refuerce, reafirme o complete y en su caso, matice o corrija la doctrina sentada en nuestra **sentencia nº 555/2020, de 25 de mayo (RCA 2442/2019)**, que fue la siguiente:

"Cuando se expropia por un Ayuntamiento un terreno donde se ubica un yacimiento arqueológico declarado bien de interés cultural como zona arqueológica por la Administración autonómica, procede la valoración separada del suelo o terreno de ubicación a través de las normas ordinarias del procedimiento de expropiación de que se trate, valorándose el terreno por el jurado de expropiación por la condición del suelo, sin perjuicio de que pueda reclamarse de la Administración titular del yacimiento el premio que corresponde al propietario y al descubridor del hallazgo (art. 44 LPHE), de naturaleza no expropiatoria, cuya valoración habrá de realizarse por la comisión de expertos prevista en los arts. 78 y 80 LEF".

Ahora bien, para dar respuesta precisa a la cuestión planteada debemos tener presente que la labor hermenéutica que nos requiere el auto de admisión (ex artículo 93.1) no puede hacerse "en abstracto", prescindiendo del objeto del litigio en los términos que derivan de la actuación administrativa recurrida y de las pretensiones ejercitadas por las partes (así lo hemos manifestado en multitud de sentencias, ...).

Por ello, es preciso analizar las circunstancias concurrentes en el supuesto que ahora examinamos. Y de este examen resulta que dichas circunstancias no pueden considerarse sustancialmente asimilables a las que fueron tomadas en consideración por esta Sala en la citada STS nº 555/2020.

Así, mientras que en la mencionada sentencia la expropiación se refería a un suelo rústico de titularidad privada -que constituía el objeto de la expropiación- sobre el que se ubicaba un yacimiento de titularidad pública, declarado bien de interés cultural (BIC), en nuestro caso está acreditado que el objeto de la expropiación es, exclusivamente, la Cueva del Tesoro (Finca Registral 13009, del Registro de la Propiedad nº 7 de Málaga), descubierta en el siglo XIX, inmueble de titularidad privada que fue declarado bien de interés cultural (BIC) en 1985 y que se encontraba arrendado al Ayuntamiento expropiante.

Por tanto, es claro que no pueden considerarse asimilables las circunstancias concurrentes en uno y otro caso. De aquí que debamos tomar en la debida consideración lo que se dijo en el Fundamento Quinto, apartado E), de esa STS nº. 555/2020:

"De todo ello se sigue que cuando, como es el caso de autos, sólo deba valorarse el terreno en el que se ubica el yacimiento arqueológico, su valoración puede realizarse separadamente en función de la condición del suelo (...). Y siendo ello así, su valoración corresponde al jurado de expropiación a través de las normas ordinarias del procedimiento expropiatorio, sin que sea necesaria la intervención de la comisión de expertos prevista en el art. 78 LEF, pues, en sus estrictos términos, es el yacimiento, no susceptible de ser expropiado, y no el terreno, el bien dotado de valor histórico, arqueológico o artístico que es al que se refieren las especialidades procedimentales de los arts. 76 y ss LEF.

Estos preceptos, arts. 76 y ss LEF, se refieren a aquellos supuestos en los que el objeto de la expropiación son bienes, lógicamente de propiedad privada, muebles o inmuebles, dotados de valor artístico, histórico o arqueológico, pero no regulan el supuesto en el que la expropiación se refiere exclusivamente, como aquí ocurre, al terreno sobre el que se asienta el bien, de dominio público, dotado de aquellas características, por lo que habrá que acudir a las normas procedimentales ordinarias, en este caso, el procedimiento expropiatorio de urgencia, y a su valoración por el jurado de expropiación."

En consecuencia, conforme a lo razonado, podemos *complementar la doctrina establecida en la STS nº. 555/2020* en los siguientes términos: cuando el objeto de la expropiación sea, exclusivamente, un inmueble de titularidad privada, declarado bien de interés cultural (BIC) por estar dotado de valor artístico, histórico o



arqueológico, serán de aplicación los artículos 76 y ss de la Ley de Expropiación Forzosa y la determinación del justiprecio deberá hacerse por la Comisión de Expertos prevista en el artículo 78 de la citada Ley.

SÉPTIMO.- Aplicación de la mencionada doctrina al caso enjuiciado.

La aplicación de esta doctrina al caso enjuiciado comporta que sea la Comisión de Expertos prevista en el artículo 78 de la LEF -como reconoció en este caso la Comisión Provincial de Valoraciones- la que lleve a cabo la valoración y determinación del justo precio del bien expropiado, dado que está debidamente acreditado que el objeto exclusivo de la expropiación en este supuesto es la Cueva del Tesoro, inmueble de titularidad privada, declarado BIC y dotado de ese valor artístico, histórico o arqueológico al que se refiere el artículo 76 de la LEF".

(II) La propia sentencia de la Sala de Murcia reconoce que la STS 555/2020, de 25 de mayo no es de plena aplicación "(...) como alegan las partes demandadas, no es de plena aplicación en este supuesto, ya que en el examinado por el Alto Tribunal el yacimiento arqueológico que debía ser valorado, declarado BIC, era de dominio público, al tener la condición de "hallazgo", sin perjuicio del carácter privado del suelo en que se asentaba".

Ni la doctrina ni la realidad a la que se aplica dicha 555/2020 coinciden con la que ahora interesa. Allí se trataba de una parcela donde estaba ubicado un yacimiento arqueológico, y esta Sala expuso por qué, en tal caso, había dos titularidades dominicales distintas: " *el terreno seguirá siendo de propiedad privada y el yacimiento que en él se encuentra, de dominio público*"; correspondiendo respecto de este último no un justiprecio, sino el premio del artículo 80 LEF. Así se justifica que se divida la valoración, por una parte, como justiprecio del terreno de propiedad privada, competencia del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, y, por otra, del premio del artículo 80 LEF, por la Comisión a la que viene a remitirse al mismo.

Por ello, dice la STS 555/2020:

"Sentadas estas premisas -y como también razona la sentencia recurrida cuyo planteamiento sustancial compartimos- el procedimiento expropiatorio, por su propia naturaleza, no podía tener por objeto un bien de dominio público como es el yacimiento arqueológico, sino sólo la parcela de ubicación del mismo. Así se desprendía ya del Decreto 39/2013, de 20 de octubre de 2013, (...). El objeto de la expropiación, y no podía ser de otra forma, era, pues, el suelo, y no el yacimiento. Los acuerdos municipales dictados en el expediente expropiatorio y, especialmente, la relación de propietarios y de bienes y derechos afectados por la expropiación, así lo expresan al indicar que su objeto es la parcela en la que se ubica el yacimiento, parcela 1006 del polígono 507 del término municipal de Noheda, propiedad del recurrente, y así lo ha recordado el Ayuntamiento a la comisión de valoración en diversos escritos que le ha dirigido y que obran en autos.

Así pues, si la expropiación sólo puede tener por objeto el terreno, porque el yacimiento es de dominio público inexpropiable por naturaleza (art. 132.1 CE), y si se trata de dos titularidades dominicales diferentes que recaen sobre objetos también distintos que no se ven alteradas ni por la situación de indivisibilidad que les une ni por la declaración como bien de interés cultural, debemos concluir que su valoración separada es perfectamente posible porque ninguna de las dos circunstancias, la indivisibilidad y la declaración de bien de interés cultural, permiten atribuir al propietario del terreno un derecho que no tiene, como es el dominio sobre el yacimiento, ni otorgarle una indemnización por una privación, la del yacimiento, que no se ha producido".

Se trata de un supuesto distinto al ahora examinado, en que la titularidad dominical de todos los bienes sitios en cada parcela y de la parcela misma es única (aunque pueda haber varios copropietarios) y, en todo caso, de la misma naturaleza, y por tanto no se puede alegar que existan distintas titularidades dominicales (privada y pública) e incluso títulos indemnizatorios distintos (justiprecio, premio), que justifiquen la competencia valorativa compartida del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa y de la Comisión en nuestro caso.

(III) Lo mismo sucede respecto de la STS de 17 de diciembre de 2002, recurso de casación núm. 7013/1998, también citada en la sentencia recurrida como apoyo de su "*ratio decidendi*". Aquella sentencia trataba de "el justiprecio por la expropiación de la finca nº (...) del Passeig de Pere III de la localidad de Manresa, propiedad del "Casino de Manresa S.A." (...)", y la cuestión se planteaba "dado el carácter de Monumento Histórico Artístico del edificio (...)", teniendo en cuenta que "conforme a lo dispuesto en el artículo 106 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.976, la edificación había de valorarse independientemente (...)" del suelo, lo que es determinante de que finalmente apreciara que el Jurado incurre "al fijar el justiprecio de dicho edificio, en una clara incompetencia puesto que la valoración del monumento histórico-artístico, y, en definitiva del edificio, no correspondía a dicho Jurado sino a la especial Comisión a que se refiere el artículo 78 de la Ley de Expropiación Forzosa".

Pero, en nuestro caso, el Bien de Interés Cultural, Sitio Histórico, es todo el lugar o paraje natural en que están sitas las fincas expropiadas, no solo un concreto edificio en que se pueda separar suelo y vuelo, como sucedía en aquella sentencia.



E) Conclusiones.

Conforme a los anteriores razonamientos, atendidos los precedentes invocados, los preceptos aplicables y los argumentos de las partes, debemos sentar una serie de conclusiones.

Debe destacarse que las parcelas afectadas son Bien de Interés Cultural, con categoría de Sitio Histórico, es decir, que tiene interés cultural en su conjunto, como "*lugar o paraje natural*". No se trata de que haya un bien o algunos bienes de interés cultural sitios en una parcela expropiada que, en lo demás, no tiene tal consideración (como sucedía en el precedente indicado y antes reseñado), sino que todo el sitio donde se ubican las parcelas expropiadas está declarado de interés cultural, lo que supone una diferencia importante, en este caso decisiva, en cuanto a la necesidad de valorar el conjunto expropiado en atención a los valores que han determinado su declaración como BIC.

Pretender que la inclusión en un Sitio Histórico de unos terrenos no afecta a su valor, es ilusorio, y queda aún más evidenciado en el presente caso: la Administración expropiante pretende su valoración como suelo rural, pero los propietarios pretenden que tiene expectativas urbanísticas. Aunque no es objeto de este proceso, es obvio que estas expectativas quedan muy condicionadas por el régimen de protección legalmente previsto para estos terrenos.

Todo ello implica por ello otorgar competencia plena a la Comisión del artículo 78 LEF y seguir el procedimiento previsto en el artículo 76 LEF.

En definitiva, la sentencia recurrida no se ajusta estrictamente a la doctrina que se deriva de nuestras mencionadas sentencias, en la medida que concurren circunstancias diferentes, siendo necesario concretar o matizar la doctrina en los términos relativos al presente recurso: el supuesto en que las parcelas expropiadas estén ínsitas en un paraje que haya sido declarado todo él Bien de Interés Cultural, en particular Sitio Histórico.

CUARTO.- Fijación de la doctrina.

Ante la expropiación de unos terrenos que se encuentren ínsitos en un paraje declarado Bien de Interés Cultural, con categoría de Sitio Histórico, la competencia para la fijación del justiprecio corresponde a la Comisión que contempla el artículo 78 LEF respecto del conjunto que integran el terreno y los bienes (vuelo) que en el mismo se emplazan.

QUINTO.- Sobre la decisión del recurso.

Atendidos los fundamentos anteriores, procede estimar el recurso de casación y entrar en el fondo, desestimando, atendidos los mismos razonamientos anteriores, el recurso contencioso-administrativo por resultar la resolución de inadmisión dictada por el Jurado de Expropiación Forzosa conforme a Derecho, al proceder la remisión del expediente a la Comisión del artículo 78 LEF respecto de todos los bienes expropiados.

SEXTO.- Sobre las costas.

Al estimarse el recurso de casación, y de acuerdo con los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, la Sala acuerda que no procede la imposición de las costas de casación a ninguna de las partes, abonando cada una las causadas a su instancia y las comunes por mitad. Y tampoco la imposición de las costas del proceso de instancia, pues la controversia planteada suscitaba dudas de derecho suficientes como para considerar improcedente la condena en costas.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en los fundamentos jurídicos tercero y cuarto:

Primero.- Estimar el recurso de casación núm. 259/2022 interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 26 de octubre de 2021, dictada en el recurso del mismo orden jurisdiccional núm. 250/2020, que se casa y anula.

Segundo.- Desestimar en su integridad el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Murcia contra sendas resoluciones (tres) de 9 de octubre de 2019, confirmadas en reposición, del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Murcia, por las que se inadmiten a trámite los expedientes de expropiación.

Tercero.- No procede la imposición de las costas de casación a ninguna de las partes, en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.



Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ