



Roj: **STS 3496/2020 - ECLI:ES:TS:2020:3496**

Id Cendoj: **28079130052020100278**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **29/10/2020**

Nº de Recurso: **5905/2019**

Nº de Resolución: **1418/2020**

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

Ponente: **OCTAVIO JUAN HERRERO PINA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 12301/2019,**
ATS 7/2020,
STS 3496/2020

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.418/2020

Fecha de sentencia: 29/10/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5905/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 27/10/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.4

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: MSP

Nota:

R. CASACION núm.: 5905/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1418/2020

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Rafael Fernández Valverde



D. Octavio Juan Herrero Pina
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy
D^a. Inés Huerta Garicano
D. Francisco Javier Borrego Borrego
D^a. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 29 de octubre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 5905/2019, interpuesto por la entidad Hijos de Antonio Bandrés, S. L., D. Felix , D.^a Reyes , D.^a Rosa , D.^a Sacramento y D.^a Salvadora , D. Gonzalo , D.^a Sonsoles , D. Hermenegildo , D. Higinio y D. Horacio , y D.^a Valentina , D.^a Verónica , D.^a Violeta , D. Isidro , D.^a Begoña y D.^a Crescencia , representados por la procuradora D.^a Beatriz de Mera González y defendidos por el letrado D. Ignacio Ollero Pina, contra la sentencia de 7 de mayo de 2019, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Sevilla, en el recurso 309/2017, en el que se impugna la desestimación presunta por la Comisión Provincial de Valoraciones de Cádiz en el procedimiento expropiatorio incoado por ministerio de la Ley ante el Ayuntamiento de Algeciras, en relación con la determinación del justiprecio de la finca (compuesta por varias catastrales), sita en la CALLE000 de Algeciras, afectada por el Plan General de Ordenación Urbanística de esa localidad. Han sido partes recurridas la Junta de Andalucía defendida por el Letrado de sus servicios jurídicos, y el Ayuntamiento de Algeciras representado por el procurador D. José Manuel Claro Parra.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia de 7 de mayo de 2019, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Sevilla, en el recurso 309/2017, contiene el siguiente fallo:

"PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad Hijos de Antonio Bandrés, S. L., D. Felix , D.^a Reyes , D.^a Rosa , D.^a Sacramento y D.^a Salvadora , D. Gonzalo , D.^a Sonsoles , D. Hermenegildo , D. Higinio y D. Horacio , y D.^a Valentina , D.^a Verónica , D.^a Violeta , D. Isidro , D.^a Begoña y D.^a Crescencia , representados por la Procuradora de los Tribunales D.^a María Fátima Cabot Orta, en relación con desestimación por silencio administrativo procedente de la Comisión Provincial de Valoraciones de Cádiz, de solicitud de determinación del justiprecio de la finca, sita en la CALLE000 de Algeciras, afectada por el Plan General de Ordenación Urbanística de esa localidad, fijando el mencionado justiprecio en la suma de 1.517.146,47 euros, más sus intereses legales, desestimando el recurso en el resto.

SEGUNDO. No emitir pronunciamiento expreso alguno sobre el pago de las costas causadas en el presente recurso."

SEGUNDO.- Una vez notificada la sentencia, por la representación procesal de los expropiados se presentó escrito de preparación de recurso de casación, en los términos previstos en el art. 89 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/1015, que se tuvo por preparado por auto de 11 de septiembre de 2019, ordenando el emplazamiento de las partes ante esta Sala de Tribunal Supremo, con remisión de los autos y del expediente administrativo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, por la Sección Primera de esta Sala, se dictó auto de 16 de enero de 2020 admitiendo el recurso de casación preparado y declarando que la cuestión planteada en el recurso, que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consiste en determinar: "1. La procedencia de acordar la retroacción de las actuaciones a la vía administrativa o la práctica de la prueba pertinente de oficio, en un supuesto, como el de autos -en que se produce la desestimación presunta por la comisión provincial de valoraciones, de una solicitud de determinación del justiprecio de varias fincas afectadas por expropiación por ministerio de la ley, en virtud del PGOU- y el órgano judicial aprecia carencia probatoria sobre el cálculo del valor conjunto del suelo y las edificaciones, por el método residual. 2. Perfilar cuáles son los medios de juicio adecuados, que deben concurrir para que el órgano judicial pueda pronunciarse sobre la determinación del justiprecio, en caso de pasividad de la Comisión Provincial de Valoraciones."

Se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado: el art. 24 y 33.3 de la Constitución Española, art. 34 y 35 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa y STC n.º 294/94, de 7 de noviembre y n.º 136/1995, de 25 de septiembre.



CUARTO.- Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó el correspondiente escrito, con exposición razonada de las infracciones que denuncia, solicitando la estimación del recurso interpuesto y que se case la sentencia, anule y dicte otra, en atención a lo dispuesto en el artículo 92.3.b) de la LJCA, acordando, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional delimitada por el Tribunal Supremo la retroacción y exigencia de pronunciamiento por parte de la Comisión Provincial de Valoraciones de Cádiz para la determinación del justiprecio o, en su caso, a la Sección Cuarta de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Sevilla para que de oficio complete la disposición de elementos probatorios precisos que definan los criterios sustanciales de la valoración del suelo urbanizado edificado, ajustándose aquellos a la aplicación de los métodos y criterios legales que delimiten el justiprecio.

QUINTO.- Dado traslado para oposición a las partes recurridas, presentaron escritos en los que se argumenta en contra de cada una de las infracciones denunciadas por la parte recurrente, solicitando la desestimación del recurso y la confirmación de la sentencia recurrida.

SEXTO.- Por providencia de 24 de julio de 2020, no considerándose necesaria la celebración de vista, se señaló para votación y fallo el día 27 de octubre de 2020, fecha en la tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia de instancia se refiere a los hechos más representativos del procedimiento administrativo seguido en los siguientes términos: "los recurrentes, con fecha de 14 de junio de 2011, solicitaron del Ayuntamiento de Algeciras la iniciación del citado procedimiento (documento 1 del expediente administrativo de la Corporación expropiante, único remitido a la Sala), y ello con expresa indicación de la afectación de su finca por las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbanística de Algeciras sobre obtención de dotaciones, y del transcurso de más de cuatro años desde su aprobación en 2001, circunstancia que, de acuerdo con aquel artículo 140 de la Ley 7/2002, habilitaba dicha solicitud, tras la cual y según también el mismo precepto, transcurridos seis meses sin el inicio del citado procedimiento, lo que, en efecto, así ocurrió también, produjo el efecto de su incoación por ministerio de la Ley.

Ello a su vez, autorizó la presentación por los expropiados de su hoja de aprecio el día 25 de septiembre de 2013 (documento 15 del expediente), sin que la expropiante llegara a pronunciarse sobre su aceptación o no, lo que, pasados dos meses sin resolución alguna, nuevamente según aquel precepto, permitió a aquellos dirigirse a la Comisión Provincial a efectos de la fijación definitiva del justiprecio.

A tal fin, el 5 de febrero de 2015 los actores presentaron escrito dirigido a la Comisión Provincial (documento 37 del expediente) en el que, mencionado las actuaciones seguidas ante la Corporación local y la falta de pronunciamiento al respecto de aquella, terminaban suplicando la admisión del escrito para que "...en su día, previo requerimiento del expediente proceda a valorar los bienes objeto de expropiación..".

De esta solicitud los actores dieron traslado a la expropiante (documento 37 del expediente), que, a su vez, comunicó a la Comisión Provincial, la pendencia de trámites aún no realizados y que remitiría el expediente cuando, de acuerdo con el artículo 31 LEF, se le requiriera, ello sin especificar el origen del procedimiento, es decir, si se inició por solicitud del recurrente en los términos dichos, lo que, en fin, dio lugar al traslado, de 20 de abril de 2015, dirigido por la Comisión a la expropiante (folio 226 del expediente), en el que se manifestaban las dudas que en tal caso planteaba la procedencia del requerimiento del expediente, optando en tal situación por entender que su iniciación no se produjo por ministerio de la Ley, acuerdo este que no consta haberse notificado a los expropiados.

Por último, el recurso contencioso-administrativo se interpuso el día 25 de mayo de 2016, más de un año después de la presentación de la citada solicitud ante la Comisión Provincial y, por lo tanto, una vez transcurrido el plazo de tres meses establecido por el artículo 12 del citado Decreto 85/2004 para la posible emisión de una resolución expresa."

Ante la inactividad administrativa y refiriéndose a la doctrina según la cual, en la medida que la Sala cuente con elementos de juicio suficientes para ello, ningún inconveniente impide examinar ahora la valoración de los bienes afectados por la expropiación que se trata, la Sala de instancia, partiendo de que se trata de una expropiación por ministerio de la ley, que la fecha de iniciación corresponde con la presentación de la hoja de aprecio por los propietarios, 25 de septiembre de 2013 y que, por lo tanto, resulta de aplicación lo dispuesto por el artículo 21.2.b) del Texto Refundido de 2008 [también artículos 20.2.b) de la Ley 8/2007 y 34.2.b) del Texto Refundido de 2015], razona la valoración de los bienes expropiados y la estimación parcial del recurso señalando:

"Con este presupuesto, que no se discute, sobre la valoración del suelo afectado las partes discrepan ante todo respecto de su extensión, que de acuerdo con lo que señala el informe del Arquitecto Municipal y el perito



judicial que intervino en período probatorio, debe fijarse en 6.159 m², es decir, descontando del total de las fincas afectadas, de 6.522 m², los 363 m² destinados a dotaciones privadas, que, por lo tanto, no quedarían afectados por la expropiación, sin que, como el perito judicial determinó, tales terrenos se vean privados de aprovechamiento lucrativo a consecuencia de la actuación pública.

Por otro lado, las partes admiten la situación del suelo como urbanizado y edificado y, por lo tanto, el sometimiento de su valoración a lo establecido por los artículos 24 del Texto Refundido de 2008 y 19 y siguientes del Reglamento de valoraciones, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, es decir, asumiendo el mayor valor entre el resultante de la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente ajustada a la legalidad, por el método de comparación, y el determinado por el método residual aplicado exclusivamente al suelo.

En efecto, según aquel artículo 24 del TR de 2008, ...

A tales criterios normativos dicen acudir las partes y el perito judicial, aunque en todos los casos con un importante inconveniente.

En efecto, los recurrentes, que reclaman tanto el valor del suelo como el de las edificaciones existentes, no acuden para ello a su tasación conjunta por el método de comparación, como exige el precepto, sino que valoran primero el suelo por el método residual, con resultado de 3.913.200 euros, añadiendo el valor de las edificaciones calculado también por el método residual (sin repercusión de suelo). No se sigue, pues, el criterio legalmente establecido, sobre la elección del superior valor entre el calculado al suelo por el método residual y conjunto del suelo y las edificaciones obtenido por el método de comparación.

El mismo problema plantea el informe del Arquitecto Municipal (documento 31 del expediente), que a falta de muestras comparables -según dice-, decidió acudir a la tasación del suelo por el método residual, añadiendo el valor de las construcciones existentes. En este caso, se asigna al suelo un valor de 1.444.884,77 euros, y a las construcciones el de 507.304,11 euros, sin que tampoco pueda saberse si aquel valor del suelo quedaría superado por el conjunto de este y la edificación calculado por el método de comparación.

Ni siquiera el primero de los peritos judiciales que intervinieron ante la Sala, Arquitecto colegiado, llega a salvar el problema al acudir igualmente a aquella valoración del suelo por el método residual y a la tasación separada de las edificaciones, sin expresar el valor que correspondería a ambos elementos por el método de comparación.

SÉPTIMO

. Como puede verse, de tales presupuestos manejados por las partes y el perito judicial, el único que puede tomarse en cuenta es el del valor del residual del suelo, al que todos los técnicos acuden y al que, por lo tanto, va a atenerse la Sala al no poder saberse con ninguno de los dictámenes aportados si el valor conjunto de suelo y de las edificaciones obtenido por el método de comparación, sería superior a los valores residuales del suelo obtenidos en cada caso, y todo ello, por lo tanto, rechazando la inclusión en el justiprecio de partida alguna correspondiente a las edificaciones.

Así las cosas, con un valor de repercusión del suelo de 500 euros/m², extraída de la ponencia de valoración catastral, una edificabilidad media del ámbito espacial homogéneo de 1,2 m²t/m²s, un uso residencial, y una superficie de 6.522 m², los recurrentes obtuvieron un resultado de 3.913.200 euros.

Por su parte, el Arquitecto Municipal, partiendo de una superficie de 6.159 m², asumiendo aquella misma edificabilidad de 1,2 y un valor de repercusión de 195,5 euros/m²t/m²s, obtuvo un resultado de 1.444.901,40 euros.

El perito judicial alcanzó incluso un valor inferior, de 1.346.751,58 euros, resultado de aplicar a la misma edificabilidad y superficie un valor de repercusión del suelo de 182,22 euros.

Como puede verse, al margen de la diferente superficie de la que parten los recurrentes, que, en efecto, según lo dicho debe ser reducida a aquella otra de 6.159 m² por ser la verdaderamente afectada por la expropiación, el resultado pretendido difiere respecto de aquellos otros en el valor de repercusión, que, sin embargo, frente al detallado sustento de los obtenidos tanto por el Arquitecto Municipal como por el perito judicial, en la referencia que contienen a diversos testigos y a costes de construcción, aquel se extrae de las ponencias catastrales sin apoyo alguno.

En consecuencia, asumiendo la solución más favorable a los recurrentes, admitida, como acaba de decirse, por el propio técnico de la demandada, el valor del suelo debe fijarse en la citada cantidad de 1.444.901,40 euros.

OCTAVO



. Restaría por examinar la indemnización por lucro cesante que pretende obtenerse por el cese de la actividad de explotación de aparcamientos que los actores (al parecer la mercantil recurrente) desarrollan en el suelo expropiado y que concretan en la suma de 1.046.057,16 euros obtenida por el segundo perito judicial, Economista, que intervino también en período probatorio, partida esta cuya inclusión en el justiprecio debe ser también rechazada, y ello, ante todo, a la vista de la importante desviación que la base empleada para obtener dicho resultado presenta respecto de las rentas reales obtenidas por el negocio a tenor de los resultados consignados en las declaraciones de Impuesto sobre Sociedades aportadas por aquellos, muy inferiores a las manejadas por el perito.

Pero, fundamentalmente, el rechazo de esta partida viene impuesto por la falta de toda justificación por parte de los actores de la imposibilidad de continuación de la explotación en otro lugar distinto, presupuesto este que, según concretó en las aclaraciones a su informe, el perito judicial asumió por venir dado por la petición que se le dirigió, pero que, como también indicaba el perito, no habría de ser tenida por cierta sin más al ser factible el traslado aunque no el suelo en el que se desarrollaba la actividad.

Los actores tampoco han justificado el importe al que ascenderían los gastos de traslado del negocio."

SEGUNDO.- No conforme con dicha sentencia se interpone este recurso de casación, admitido en los términos que antes se han reproducido, alegándose en el escrito de interposición, en primer lugar, infracción de los artículos 34 y 35 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa redactado, el primero, por el artículo 48 de la Ley 14/2000, 29 diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, infracción de los citados artículos que se relaciona con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional establecida por la Sala Segunda en su sentencia 294/94, de 7 de noviembre, y, sobre todo, en sentencia 136/1995, de 25 de septiembre, de la Sala Segunda, así como a la jurisprudencia del Tribunal Supremo representadas por las sentencias, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 23 May. 2000, Rec. 1061/1996; Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 9 May. 2006, Rec. 499/2003; Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de fecha 30 de enero de 2012, Recurso Núm.: 5746/2008, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia 1469/2016 de 20 Jun. 2016, Rec. 621/2015; Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia 1686/2017, de 7 Nov. 2017, Rec. 3036/2016, N.º de Sentencia: 1686/2017, por las cuales se permite fijar el justiprecio, aunque no haya existido resolución del Jurado (Comisión Provincial de Valoraciones), siempre y cuando medie elementos probatorios que lo posibiliten o, en su caso, se practiquen, aunque fuera de oficio.

Del examen de tales preceptos y criterios de los Tribunales concluye, que el Tribunal Supremo siguiendo el criterio expresado del Tribunal Constitucional, declara que cuando los Jurados (Comisión Provincial de Valoración) no se pronuncian expresamente (artículos 34 y 35 de la LEF) y el administrado ante esa falta de pronunciamiento acude a la jurisdicción contenciosa administrativa, cumpliendo las formalidades requeridas (artículo 24 de la CE), es exigible un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión, pero, matizando, que sólo cuando sea posible disponer de los medios de juicio adecuados para juzgar sobre la procedencia o improcedencia de la misma, para lo cual se abre la posibilidad prevista en la Ley de acordar, incluso de oficio, la práctica de prueba que permita al Tribunal disponer del auxilio técnico necesario para pronunciarse con conocimiento de causa sobre el adecuado justiprecio que debe corresponder a los bienes expropiados (artículo 33 de la CE).

Considera la parte recurrente que en este caso se quiebra, por la Sala de instancia, dicho criterio de existencia los medios de juicio adecuados, en cuanto declara que ninguno de los tres peritos (informe de la hoja de aprecio, informe del Ayuntamiento e informe del perito judicial) acude al procedimiento de valoración legal establecido para los suelos urbanizados y edificados y que al no poder saberse con ninguno de los dictámenes aportados si el valor conjunto de suelo y de las edificaciones obtenido por el método de comparación, sería superior a los valores residuales del suelo obtenidos en cada caso, se acude al valor residual, siendo que, entiende la parte, reconocida tal carencia probatoria, la Sala de instancia no debió entrar en el fondo del asunto sin que, previamente, hubiera acordado, incluso de oficio, la práctica de la prueba que le facilite el auxilio técnico necesario para pronunciarse con conocimiento de causa sobre el justiprecio que corresponde a los bienes expropiados como señala la jurisprudencia acogida por el Tribunal Supremo, situación que se agrava por otras infracciones, y que hace imprescindible la retroacción de las actuaciones a la vía administrativa o, alternativamente, a la práctica por el Tribunal de las pruebas pertinentes de oficio.

En segundo lugar se denuncia infracción del artículo 24 Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, en relación con los artículos 20, 21, 22, 23 y 24 del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, todo ello en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, STS de 16 de julio de 2012, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, Recurso 5020/2009, STS de 24 de abril de 2012, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, Recurso 2020/2009, Sala Tercera, de lo



Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia 949/2018 de 6 Jun. 2018, Rec. 487/2017, en relación a la obligación de someterse a los métodos legalmente tasados y a la ineludible exigencia de contener la aplicación del método residual un estudio de mercado estadísticamente significativo, debiendo concurrir para el cálculo de la edificabilidad media la aplicación de ésta sobre el "ámbito especial homogéneo", argumentando sobre la posibilidad de atender otras infracciones hechas valer por la parte en su escrito de preparación distintas de la que se recoge en el auto de admisión como de interés casacional y, por ello, junto a la cuestión principal de la fijación del justiprecio atendiendo únicamente al valor residual sin constar una valoración conjunta por el método de comparación, añade otras infracciones como son: que los informes de valoración carecen de un estudio de mercado estadísticamente significativo para determinar el valor en venta y que se infringe lo dispuesto en el artículo 20.3 en relación con el 21 y 22.1 del Reglamento de Valoraciones al no constar en ninguno de los informes que sustentan la sentencia objeto de recurso los cálculos para singularizar la edificabilidad media del ámbito especial homogéneo, en metros cuadrados edificables por metro cuadrado de suelo.

Finalmente, en tercer lugar, alega infracción de los artículos 33.1 y 67.1 de la LJCA, en relación con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 12 de Noviembre de 2007, recurso de casación 2044/2004, 8 de mayo de 2006, recurso de casación 6647/00 y 19 de junio de 2006, recurso de casación 82/2007, al incurrir la sentencia en incongruencia omisiva al no haberse manifestado sobre la expropiación del bien inmueble, catalogado en el PGOU, con destino a equipamiento público, ni de los elementos mobiliarios industriales unidos al mismo.

Frente a ello, las partes recurridas argumentan ampliamente en contra de cada una de las infracciones invocadas por los recurrentes, señalando expresamente que en la instancia eran las partes ahora recurridas las que planteaban la retroacción de actuaciones, frente a la postura de los propietarios que pretendían la continuación y determinación judicial de la indemnización, cambiando ahora de postura al solicitar la retroacción de actuaciones. Entienden que no hay infracción de la normativa invocada, que lo que se cuestiona es la valoración de la prueba efectuada en la instancia, que consideran correcta en los distintos conceptos valorados, y concluyen que no concurre la incongruencia alegada. La Junta de Andalucía señala, también, que no existió inactividad porque no concurre el supuesto del art. 140 LOUA.

TERCERO.- Planteado en estos términos el recurso de casación, procede, de conformidad con lo establecido en el art. 93.1 de la Ley jurisdiccional, iniciar su resolución, atendiendo a la cuestión que, según se recoge en el auto de admisión, precisa ser esclarecida, que consiste en determinar: "1. La procedencia de acordar la retroacción de las actuaciones a la vía administrativa o la práctica de la prueba pertinente de oficio, en un supuesto, como el de autos -en que se produce la desestimación presunta por la comisión provincial de valoraciones, de una solicitud de determinación del justiprecio de varias fincas afectadas por expropiación por ministerio de la ley, en virtud del PGOU- y el órgano judicial aprecia carencia probatoria sobre el cálculo del valor conjunto del suelo y las edificaciones, por el método residual. 2. Perfilar cuáles son los medios de juicio adecuados, que deben concurrir para que el órgano judicial pueda pronunciarse sobre la determinación del justiprecio, en caso de pasividad de la Comisión Provincial de Valoraciones."

A tal efecto, como alega la parte recurrente, es criterio jurisprudencial consolidado, que la falta de resolución, determinando el justiprecio, por parte del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa o, en su caso, las Comisiones de Valoración u órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, permite que los expropiados interesados, ante dicha inactividad administrativa, puedan formular el correspondiente recurso contencioso-administrativo, en cuya resolución el órgano jurisdiccional, valorando, en ejercicio de plena jurisdicción, el alcance e ilegalidad de la inactividad denunciada, ha de dar satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva remediando tal inactividad, en cuanto sea posible, mediante la determinación del justiprecio, siempre que disponga en el proceso de los medios de juicio necesarios para ello, o bien, cuando se trate de simples carencias probatorias, haciendo ejercicio de las facultades jurisdiccionales que permiten completar tales elementos de juicio necesarios para la fijación de la indemnización; y, en otro caso, si ello no es posible, fijar los criterios legales a que ha de sujetarse la determinación del justiprecio por el Jurado u órgano de valoración, con retroacción de actuaciones a tal efecto.

Así se desprende de la invocada STC 136/1995 de 25 de noviembre, cuando señala que: <<el orden de lo contencioso-administrativo, que ya no puede ser concebido como un cauce jurisdiccional para la protección de la sola legalidad objetiva o, si se prefiere, como un proceso al acto sino, fundamentalmente, como una vía jurisdiccional para la efectiva tutela de los derechos e intereses legítimos de la Administración y de los administrados. Por esta razón, en la STC 294/1994 se declaró que "de ningún modo puede excluirse que el comportamiento inactivo u omisivo de la Administración pública pueda incurrir en ilegalidad y afectar a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos", añadiéndose que "La plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art. 103.1 C.E.), así como de la función de control de dicha



actuación (art. 106.1 C.E.), y la efectividad que se predica del derecho a la tutela judicial (art. 24 C.E.) impiden que puedan existir comportamientos de la Administración pública -positivos o negativos- inmunes al control judicial" (fundamento jurídico 4º, in fine)...Como se declaró en el ATC 409/1988, "no es cierto que, en virtud de una interpretación formalista, un recurso contencioso- administrativo dirigido contra la eventual denegación tácita de la petición [en aquel supuesto como en el presente, a formular ante la pasividad de un Jurado de Expropiación Forzosa] hubiere de ser inadmitido por inexistencia de acto previo. Si esto ocurriera, siempre se podrá acudir de nuevo ante este Tribunal invocando el art. 24.1 de la Constitución".

Finalmente, tampoco la admisión del recurso supone necesariamente -como pretende el Abogado del Estado- que los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo tengan que sustituir al Jurado de Expropiación y fijar por sí el justiprecio, puesto que, sin perjuicio de que la jurisdicción no tiene por qué tener siempre un carácter exclusivamente revisor, es lo cierto que, para la satisfacción del derecho a la tutela del recurrente les puede bastar con ponderar, en cada supuesto, las circunstancias causantes de la inactividad administrativa en relación con los perjuicios que de aquélla se puedan derivar para los derechos e intereses legítimos del administrado, reconociendo, en su caso, su derecho a que el Jurado de Expropiación resuelva en plazo, y adoptando, en el trámite de ejecución de Sentencia, las medidas necesarias para reparar esa inactividad de la Administración.">>

En el mismo sentido, ya en la sentencia de este Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2000 (rec. 1061/1996) se establecía que: "la jurisdicción contencioso-administrativa, tal como es concebida por su Ley reguladora, no es una jurisdicción a la que compete la mera revisión de la actuación administrativa, llevando la prerrogativa del acto previo más allá de lo permitido por la efectividad del principio de tutela judicial efectiva. La ausencia de actuación administrativa formal previa no impide a los tribunales pronunciarse sobre el fondo de la pretensión planteada cuando es posible disponer de los medios de juicio adecuados para juzgar sobre la procedencia o improcedencia de la misma. La regulación en la nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa de la impugnación de la inactividad de la Administración, de la vía de hecho o de las medidas cautelares anticipadas son manifestaciones concretas pero sumamente expresivas de esta concepción que palpita en nuestra legislación positiva.

La posibilidad de acordar, incluso de oficio, la práctica de prueba permite al tribunal disponer del auxilio técnico necesario para pronunciarse con conocimiento de causa sobre el adecuado justiprecio que debe corresponder a los bienes expropiados aun cuando previamente no haya resuelto el jurado de expropiación sobre tal extremo."

Por su parte, la sentencia de 30 de enero de 2012 (rec.5746/2008) señala que: "la remisión al Jurado Provincial de Expropiación a fin de que determine el valor del suelo expropiado, de conformidad con las bases establecidas en la sentencia, no es conforme con la jurisprudencia de esta Sala, recogida entre otras en sentencias de 9 de octubre de 1999 (recurso 4653/1995), 9 de mayo de 2006 (recurso 499/2003) y 13 de noviembre de 2007 (recurso 9110/2004), que establece que, dado el carácter de plena jurisdicción y no meramente revisora de esta jurisdicción de orden contencioso administrativo, es exigible un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión planteada, sin necesidad de reponer actuaciones, disponiendo para ello el Tribunal de la posibilidad de acordar, incluso de oficio, la práctica de la prueba que le facilite el auxilio técnico necesario para pronunciarse con conocimiento de causa sobre el justiprecio que corresponde a los bienes expropiados."

Precisando a tal efecto la sentencia de 7 de noviembre de 2017 (rec. 3036/2016), ante la falta de fijación de justiprecio por el Jurado que: "Bien es verdad que ello no impide que pueda determinarse el justiprecio "ab initio" en el correspondiente proceso, así lo impone, en principio, el derecho a la tutela judicial efectiva que se reconoce en el artículo 24 de la Constitución, evitando actuaciones innecesarias como sería obligar al propietario, la recurrente en este caso, a soportar el devenir de un procedimiento administrativo de expropiación y, previsiblemente, unas actuaciones procesales en vía contencioso-administrativa que comportaría encontrarnos nuevamente los Tribunales con el mismo debate; solución que no beneficia a ninguna de las partes, tampoco a la Administración expropiante, que se verá gravada con el pago, en su caso, de los intereses de demora en la tramitación y fijación de justiprecio.

No obstante lo anterior, considera este Tribunal que lo procedente en el presente supuesto es ordenar la retroacción del procedimiento a la vía administrativa para que por el Jurado autonómico se proceda a la determinación del justiprecio y ello por las siguientes razones. En primer lugar, porque aun cuando la propiedad determino de manera concreta la superficie de la finca que debía ser objeto de expropiación, sin que nada se objetara, por la estrategia procedimental, por el Ayuntamiento en contra, es lo cierto que puestos en la situación de tener que proceder a la expropiación debe determinarse detalladamente que superficie se ve aun afectada por el destino de los terrenos al sistema general, habida cuenta de que, como consta en las actuaciones, existió ya una primera expropiación parcial de la finca que por el tiempo transcurrido no determina concretamente



la parte afectada por ella. En segundo lugar, porque, conforme a lo que se ha razonado, es previsible que se vean afectados terceros en la expropiación, en concreto, la posibilidad de que pueda tener que intervenir en el procedimiento quien pudiera resultar beneficiario de la expropiación, si es que consta en el planeamiento el concreto destino al sistema ferroviario a que se destinan los terrenos, que si bien no excluye, como se dijo antes, que debe tener la condición de Administración expropiante al Ayuntamiento, sí puede este llamar al proceso a quien resulte beneficiario de la expropiación y, en definitiva, deba proceder al pago del justiprecio, de conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 4 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa. Y en tercero y último lugar, porque en el caso de que este Tribunal debiera proceder a determinar el justiprecio, y atendiera a la prueba pericial propuesta en el proceso para su determinación, es lo cierto que dicha pericial, a los efectos del debate ahora suscitado, no puede ser acogida porque no consta que el perito calculase el valor de los terrenos conforme a datos contrastados de transacciones reales."

Por lo tanto y en esta primera aproximación a la resolución de las cuestiones planteadas en el auto de admisión, ha de entenderse que la retroacción de actuaciones resulta justificada en cuanto el órgano jurisdiccional no disponga en el proceso o pueda disponer, mediante el ejercicio de sus facultades de incorporación al mismo, de los elementos de juicio necesarios para dictar una resolución sobre el fondo del asunto fijando el justiprecio.

Esto nos sitúa ante la identificación de esos elementos de juicio necesarios, que vendrá determinada por las circunstancias de cada caso, atendiendo a la aplicación de los criterios legales establecidos al efecto, teniendo en cuenta la constante jurisprudencia que establece la necesidad de sujetarse, para la determinación del justiprecio, a los métodos y criterios legalmente establecidos, con carácter tasado, que por lo tanto no resultan disponibles por las partes.

Así, en sentencia de 24 de abril de 2012 (rec. 2020/2009) se indica que: "esta Sala ha repetido una y otra vez que para la valoración del suelo existen métodos legalmente tasados, sin que sea lícito recurrir a la libertad estimativa, ni menos aún -tal como se hace en la sentencia impugnada- a un conocimiento directo del juez no fundado en el material probatorio válidamente recogido en las actuaciones. Véanse en este sentido, entre otras muchas, nuestras sentencias de 7 de junio de 2011, 14 de junio de 2011 y 26 de marzo de 2012." En el mismo sentido la sentencia de 16 de julio de 2012 (rec. 5020/2009) señala que: "el método de valoración de los terrenos no es disponible para las partes, sino que ha de estarse a los métodos legalmente tasados."

Quiere significarse con ello, que los elementos de juicio necesarios para resolver sobre el justiprecio parten de una primera exigencia de que, en la actuación administrativa enjuiciada, se haya seguido el método de valoración legalmente establecido y, en consecuencia, puedan tomarse en consideración los elementos de juicio resultantes de las actuaciones que responden al método de valoración adecuado.

Pues bien, cuando se trata de la valoración de suelo urbanizado edificado, como es el caso, al que se refiere el auto de admisión, la Ley del Suelo, tanto en el art. 24.2 del Texto Refundido de 2008 como el art. 37.2 del Texto Refundido de 2015, establecen que el valor de tasación será el superior de uno de estos dos: uno, la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada; dos, el determinado por el método residual del apartado 1 del mismo artículo, aplicado exclusivamente al suelo, sin consideración de la edificación existente o la construcción ya realizada.

Con ello, el legislador exige necesariamente llevar a cabo esa doble valoración, por el método de comparación y el método residual, pues solo entonces cabe apreciar cual presenta un importe superior, sin que la Administración ni la parte pueda disponer de tal método efectuando una única valoración por uno solo de tales métodos, pues esa doble valoración no se establece con carácter alternativo sino a efectos de comparación, de manera que solo tras la realización de ambas se excluye la tasación inferior y se acoge la que resulte superior.

Por otra parte, la falta de realización de ambas tasaciones no puede justificarse por la simple invocación de desconocimiento de datos fiables, pues, en el caso del método residual los factores a tener en cuenta se establecen con claridad en la propia Ley y el Reglamento de Valoraciones aprobado por Real Decreto 1492/2011; y en el caso de valoración conjunta por el método de comparación, el Reglamento de Valoración en su art. 24 establece sucesivas reglas para la selección de comparables y criterios de homologación que facilitan la tasación, de manera que difícilmente puede justificarse la imposibilidad de su aplicación.

En este sentido nos hemos pronunciado en sentencia de 10 de noviembre de 2016 (rec. 1853/2015) señalando que: "Concretamente, su art. 24.2, por tratarse de suelo en situación de urbanizado con una edificación (en este caso de uso dotacional, catalogada, por Decreto 6/11, de 27 de enero de 2011, BOCM de 9 de febrero, de singular y con protección normativa de Conjunto Histórico de la Villa de Madrid-Monumento), obliga a efectuar una doble valoración para acoger la tasación superior, por lo que la tasación efectuada por el Jurado, ya desde esta perspectiva, no es conforme a Derecho."



Y en la sentencia de 16 de julio de 2015 (rec. 3413/2013) se reitera que: "la nueva Ley exige (cuando estamos ante suelo en situación de urbanizado edificado o en curso de edificación) una doble valoración: por el método de comparación y por el residual estático, para escoger el más elevado, siendo, pues, inexcusable -siempre y en todo caso- la valoración por los dos métodos.

De ahí que el art. 24 del Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto 1492/01, de 24 de octubre -que, aunque no existía en la fecha de la valoración aquí cuestionada, si sirve de pauta interpretativa-, establezca, con una gran laxitud, una serie de parámetros para la selección de comparables, llegando incluso a determinar, en su apartado 2 que "En aquellos casos en los que no existan suficientes comparables que satisfagan la totalidad de las condiciones de semejanza o equivalencia básica....., podrán utilizarse técnicas de homogeneización de precios que consideren, además de los atributos relativos a la localización y demás condiciones de semejanza o equivalencia básicas mencionadas, otras circunstancias que, de manera debidamente justificada, puedan producir diferencias significativas de valor....".

Se desprende de lo expuesto que tratándose la valoración de suelo urbanizado edificado, para que pueda hablarse de elementos de juicio suficientes a efectos de fijar el justiprecio, es preciso que se haya aplicado el método de valoración establecido en los referidos arts. 24.2 y 37.2 de la legislación del suelo, y en ausencia de la aplicación y seguimiento de tal método de valoración, no puede hablarse de elementos de juicio suficientes, para fijar un justiprecio que se ajuste a las previsiones legales.

Por otra parte, no se trata de una simple insuficiencia probatoria, que pueda suplirse en el proceso contencioso-administrativo mediante el ejercicio de las facultades que al respecto se atribuyen por la ley procesal al órgano jurisdiccional, sino que supone la inaplicación del método de valoración establecido legalmente y en los términos establecidos por la LEF, que no puede reproducirse en el proceso judicial al amparo de las expresadas facultades, por lo que la subsanación de la ilegalidad apreciada impone la retroacción de las actuaciones a la vía administrativa para que por el órgano de valoración se aplique el método de tasación legalmente establecido y se resuelva en consecuencia.

CUARTO.- De acuerdo con todo ello que responde a la cuestiones de interés casacional señaladas en el auto de admisión, ha de entenderse procedente la retroacción de las actuaciones a la vía administrativa en un supuesto, como el de autos -en que se produce la desestimación presunta por la comisión provincial de valoraciones, de una solicitud de determinación del justiprecio de varias fincas afectadas por expropiación por ministerio de la ley, en virtud del PGOU- y se aprecia la falta de aplicación del método de tasación establecido en los arts. 24.2 y 37.2, respectivamente, de los Textos Refundidos de la Ley del Suelo de 2008 y 2015, al no haberse efectuado la doble valoración exigida por el método residual y el de valoración conjunta por comparación; y ello al carecer el Tribunal de los elementos de juicio adecuados para fijar el justiprecio que, como primera exigencia, han de responder a la aplicación del método de valoración legalmente establecido.

QUINTO.- La interpretación de las normas que se acaba de indicar, conduce a la estimación del recurso de casación, en cuanto en la sentencia de instancia se llega a la determinación del justiprecio tomando en consideración elementos de juicio que no responden al método de valoración legalmente establecido, desconociendo, por falta de aplicación del mismo, cual sería la tasación superior que conforme a los referidos arts. 24.2 y 47.2 debía acogerse.

Por otra parte y como se ha indicado antes, la falta de aplicación del método de valoración legalmente establecido, no es susceptible de subsanación en el proceso contencioso-administrativo, por cuando supondría la reproducción y sustitución de la vía administrativa, lo que excede de las facultades que la Ley de Jurisdicción atribuye al órgano jurisdiccional para la incorporación de elementos probatorios. En consecuencia, procede estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto, en cuanto a la inactividad impugnada, y disponer la retroacción de las actuaciones a la vía administrativa, para que por el órgano de valoración, en este caso la Comisión Provincial de Valoración, aplicando el método de tasación legalmente establecido, se resuelva en consecuencia.

La estimación del recurso en estos términos, que supone efectuar una nueva valoración conforme a un método distinto del que se tuvo en cuenta en la sentencia recurrida, hace inútil el examen de las demás infracciones denunciadas, si bien cabe señalar en lo que atañe a la alegación de incongruencia, que la naturaleza y alcance del recurso de casación en su regulación actual, tiene incidencia en la invocación como fundamento de la casación de la infracción de normas o de jurisprudencia relativas a los actos o garantías procesales, como son las normas reguladoras de la sentencia. En tal sentido desaparece en esta nueva regulación el sistema de articulación de motivos autónomos de revisión, que permitía examinar la admisibilidad de cada uno de ellos, sistema que se sustituye por la invocación de infracciones sustantivas o procesales, que solo posibilitan la admisión a trámite cuando esta Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo estima que, atendiendo a la infracción denunciada, el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de



jurisprudencia. La admisibilidad del recurso no responde al solo reconocimiento del derecho del recurrente a la revisión de los pronunciamientos efectuados en la instancia, respecto de sus pretensiones, en razón de las infracciones denunciadas, sino que es preciso y solo podrá admitirse a trámite el recurso cuando el examen de tales infracciones presente ese interés casacional objetivo.

Desde este planteamiento normativo, en principio la invocación de vicios de la sentencia, como incongruencia o falta de motivación puede no presentar interés casacional objetivo, en la medida que el incumplimiento de tales normas de regulación de las sentencias no repercute en la aplicación o inaplicación de una norma o jurisprudencia, para la resolución de alguna de las cuestiones suscitadas en el proceso, cuya interpretación presente interés casacional objetivo, ello por limitarse la controversia a la resolución o no de una determinada pretensión o cuestión planteada por la parte, que solo atañe al caso y al derecho subjetivo de la misma.

Pues bien, desde estas consideraciones han de rechazarse las alegaciones que por incongruencia se formulan por la representación de la parte recurrente, no ya solo porque el auto de admisión no recoge tales infracciones procesales como objeto del recurso sino porque en modo alguno se justifica su trascendencia más allá del caso, en la interpretación de las normas que constituyen el interés casacional objetivo.

Conviene precisar, igualmente, en relación con las alegaciones de la Junta de Andalucía en el sentido de que no concurre el supuesto del art. 140 LOUA, que las mismas resultan improcedentes y ello no ya solo porque su posición procesal en este recurso le impide cuestionar los pronunciamientos no impugnados de la sentencia recurrida, sino porque la concurrencia del supuesto de expropiación a que se refiere el citado art. 140 LOUA constituye el presupuesto de la demanda, cuyo *iter* administrativo se asume por la Sala de instancia como tal hecho jurídico y es en el ámbito de esa modalidad de expropiación por ministerio de la ley que se plantea, igualmente, este recurso de casación y se resuelve retrotraer las actuaciones para nueva valoración y determinación del justiprecio del suelo, como urbanizado y edificado, con la superficie establecida en la sentencia recurrida.

SEXTO.- No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 de la Ley jurisdiccional, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

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 el fundamento jurídico cuarto:

Estimar el recurso de casación n.º 5905/2019, interpuesto por la representación procesal de la entidad Hijos de Antonio Bandrés, S. L., D. Felix, D.ª Reyes, D.ª Rosa, D.ª Sacramento y D.ª Salvadora, D. Gonzalo, D.ª Sonsoles, D. Hermenegildo, D. Higinio y D. Horacio, y D.ª Valentina, D.ª Verónica, D.ª Violeta, D. Isidro, D.ª Begoña y D.ª Crescencia, contra la sentencia de 7 de mayo de 2019, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Sevilla, en el recurso 309/2017, que casamos; en su lugar, estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación presunta por la Comisión Provincial de Valoraciones de Cádiz en el procedimiento expropiatorio incoado por ministerio de la Ley ante el Ayuntamiento de Algeciras, en relación con la determinación del justiprecio de la finca (compuesta por varias catastrales), sita en la CALLE000 de Algeciras, afectada por el Plan General de Ordenación Urbanística de esa localidad, disponiendo la retroacción de actuaciones a la vía administrativa, para que por la Comisión Provincial de Valoración, aplicando el método de tasación legalmente establecido que se indica en esta sentencia, se resuelva en consecuencia; con determinación sobre costas 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.

Segundo Menéndez Pérez Rafael Fernández Valverde Octavio Juan Herrero Pina

Wenceslao Francisco Olea Godoy Inés Huerta Garicano Francisco Javier Borrego Borrego

Mª Angeles Huet de Sande

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública lo que, como letrada de la Administración de Justicia, certifico.