



Roj: **STS 3533/2021 - ECLI:ES:TS:2021:3533**

Id Cendoj: **28079130052021100233**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **22/09/2021**

Nº de Recurso: **293/2020**

Nº de Resolución: **1154/2021**

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

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ GAL 4889/2019,**  
**ATS 9273/2020,**  
**STS 3533/2021**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 1.154/2021**

Fecha de sentencia: 22/09/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: **293/2020**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 14/09/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.J.GALICIA CON/AD SEC.3

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: **293/2020**

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 1154/2021**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. César Tolosa Tribiño, presidente

D. Segundo Menéndez Pérez

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

En Madrid, a 22 de septiembre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número **293/2020** interpuesto por D. Sergio (sucesor procesal de D.ª Natalia), representado por la procuradora D.ª Elena Miranda Osset, y defendido por el Letrado D. Carlos Pérez Ramos contra la sentencia núm. 213/2019, 25 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, desestimatoria del procedimiento ordinario nº 7322/17 promovido por la representación procesal de D.ª Natalia frente a la resolución de 29 de junio de 2017 del Jurado de Expropiación de Galicia, sobre justiprecio de finca expropiada. Han comparecido como partes recurridas la Xunta de Galicia, representada por el procurador D. Argimiro Vázquez Guillén, bajo la dirección letrada de D.ª Paula Nieto Grande y el Ayuntamiento de Vigo, representado por la procuradora D.ª María del Mar de Villa Molina y defendido por el Letrado D. Pablo Olmos Pita.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, dictó sentencia de 25 de septiembre de 2019 desestimatoria del P.O. nº 7322/17 promovido por la representación procesal de D.ª Natalia frente a la resolución de 29 de junio de 2017 del Jurado de Expropiación de Galicia, relativa a la fijación del justiprecio de la finca nº NUM000 del Proyecto: "01584-1º Fase do sistema xeral SX/EQ-DC/C05/1 Cidade da Xustiza. Exp. NUM001 " T.m. Vigo. Expt. NUM002 .

### SEGUNDO.El recurso de casación promovido por la parte.-

Por la representación procesal de D.ª Natalia se presentó escrito de preparación de recurso de casación contra la mencionada sentencia, en el cual, tras razonar sobre la presentación del recurso en plazo, su legitimación y la recurribilidad de la resolución, identificó como normas infringidas: los artículos 24 y 120 CE y 33 y 67.1 LJCA, por haber incurrido la sentencia recurrida en falta de motivación e incongruencia omisiva al no haber dado respuesta expresa a las cuestiones planteadas en la demanda relativas a la infracción del artículo 24 del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo (RVLS), así como a la improcedencia (a juicio de la parte actora) de descontar del justiprecio las indemnizaciones correspondientes a la extinción de arrendamientos; el artículo 24 del RVLS; y los artículos 8.1 y 52.1 del Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (RLEF), en relación con el artículo 6.2.b) del RVLS.

Habiendo dado cumplimiento a lo exigido en el artículo 89.2.c) de la Ley Jurisdiccional, efectuado de forma suficiente el preceptivo juicio de relevancia y justificado que las normas consideradas infringidas forman parte del Derecho estatal, argumentó que el recurso presentaba interés casacional objetivo, invocando la concurrencia de los supuestos previstos en el artículo 88.3.a), 88.2.a) y 88.2.c) de la LJCA y razonando, en esencia, en lo que a este auto de admisión interesa, respecto de la alegada infracción de los artículos 8.1 y 52.1 del RLEF, puestos en relación con el artículo 6.2.b) del RVLS, que: pese a una falta de respuesta expresa por la sala a quo, se había suscitado en el debate seguido en la instancia la incidencia que habría o no de tener la regulación contenida en el artículo 6.2.b) del RVLS en lo establecido por los artículos 8.1 y 52.1 del RLEF, a efectos de determinar la procedencia o improcedencia (a juicio de la parte actora) de descontar del justiprecio las indemnizaciones correspondientes a la extinción de arrendamientos, cuestión nunca analizada por el Tribunal Supremo tras la entrada en vigor del referido artículo 6.2.b) del RVLS -ex artículo 88.3.a)-; la contradicción entre la decisión adoptada por la sala de instancia, ante cuyo silencio razona la parte recurrente que cabe deducir que aplicó el referido artículo 6.2.b) del RVLS, y la interpretación y aplicación efectuada por la sentencia -20 de enero de 2017- de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su P.O. nº 194/2014 -ex artículo 88.2.a)-; y que la doctrina emanada de la sentencia recurrida trasciende del caso objeto del proceso, pues la cuestión planteada afecta a gran número de expedientes expropiatorios -ex artículo 88.2.c)-.

### TERCERO.Admisión del recurso.-

Mediante auto de 19 de diciembre de 2019, la Sala de instancia tuvo por preparado los recursos de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-



Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó Auto el 28 de octubre de 2020, acordando:

<< 1º) Admitir a trámite el recurso de casación nº 293/20 preparado por la representación procesal de D.ª Natalia , a quien ha sucedido procesalmente su heredero, D. Sergio , contra la sentencia -25 de septiembre de 2019- de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, desestimatoria del P.O. nº 7322/17.

2º) Precisar que la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si resulta conforme a derecho descontar del justiprecio del expropiado (propietario) las indemnizaciones correspondientes a los arrendatarios.

3º) Identificar 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 en el recurso, los artículos 8.1 y 52.1 del Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (RLEF), en relación con el artículo 6.2.b) del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo (RVLS).

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para la tramitación y decisión del recurso, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.>>

#### **CUARTO. Interposición del recurso.-**

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal de D. Sergio (sucesor procesal de D.ª Natalia ) con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita, terminando con el suplico <<[...] dicte sentencia en virtud de la cual: 1) Se declare que ha lugar al recurso de casación interpuesto contra la sentencia núm. 213/2019, de 25 de septiembre de 2019, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia dictada en el procedimiento ordinario 7322/2017, y, en consecuencia, se case y anule dicha sentencia. 2) Se estime parcialmente el recurso contencioso-administrativo en su día interpuesto por mi representado contra el Acuerdo de 29 de junio de 2017 del Jurado de Expropiación de Galicia por el que se acuerda fijar el justiprecio de la finca núm. NUM000 del proyecto "1ª FASE DEL SISTEMA GENERAL SX/EQ-DC/C05/1 CIDADE DA XUSTIZA, EXP. NUM001 , TM DE VIGO, ordenando la anulación de este último en lo que se refiere al descuento que realiza a la hora de establecer el valor del bien expropiado de las indemnizaciones por extinción de los arrendamiento existentes en el citado bien, fijando el importe del justiprecio en la cantidad de 457.385,52 €.>>

#### **QUINTO. Oposición al recurso.-**

Dado traslado para oposición a las partes recurridas, la representación procesal de la Xunta de Galicia presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso, suplicando a la Sala: <<[...] tenga por formalizada la oposición al recurso de casación de adverso interpuesto, continuando la tramitación del mismo hasta que recaiga Sentencia en la que, previa fijación de la interpretación de las normas sobre las que se refiere el auto de admisión, en los términos antedichos, confirme en su integridad la sentencia de adverso recurrida.>>

Por la representación procesal del Ayuntamiento de Vigo se presentó escrito de oposición, en el que suplica a la Sala, <<que tenga por presentado este escrito, lo admita, y por formalizada la oposición al recurso de casación promovido por la parte recurrente, continuando la tramitación del mismo hasta su resolución, dictando Sentencia por la que, previamente fijando la interpretación de las normas a que se refiere el auto de admisión del recurso, ratifique la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.>>

Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 25 de mayo de 2021, en cuyo acto se dictó providencia acordando la suspensión del señalamiento acordado a la vista que el debate suscitado en el presente recurso de casación, así como la cuestión casacional objetiva delimitada en el auto de admisión, se centran en la aplicación del artículo 6.2º.b) del Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, y habiéndose suscitado por las partes la aplicación del mencionado precepto reglamentario a la expropiación de autos, con la nueva normativa en vigor; al amparo de lo establecido en el artículo 65.2º,



de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con sus artículos 26 y 27.3º, concediendo a las partes el plazo de diez días para que aleguen lo que consideren procedente sobre la posible nulidad del mencionado precepto, por exceso de la delegación reglamentaria ( artículo 47.2º de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), que se confiere al Gobierno en la Disposición Final Tercera de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo. Y dada la naturaleza del precepto referido se acordó dar traslado de las actuaciones a la Abogacía del Estado para que pudiera comparecer en el presente recurso y alegar lo que estimase conveniente en relación con la mencionada cuestión.

Habiendo comparecido el Sr. Abogado del Estado y realizadas las alegaciones por todas las partes, por providencia de 21 de junio de 2021 se señaló de nuevo para votación y fallo el día 14 de septiembre de 2021, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento .

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO. Objeto del recurso y fundamentación.

Se interpone el presente recurso de casación **293/2020**, por Don Sergio , en sustitución procesal de Doña Natalia , contra la sentencia 213/2019, de 25 de septiembre, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el recurso contencioso 7322/2017, que había sido promovido por la antes mencionada causante, en impugnación del acuerdo del Jurado de Expropiación de Galicia, adoptado en sesión de 29 de junio de 2017, por el que se fijaba en la cantidad de 389.299,27 €, el justiprecio de la finca urbana de su propiedad que le había sido expropiada por la Gerencia Municipal de Urbanismo del referido Ayuntamiento, para la ejecución de las previsiones de los sistemas generales previstos en el planeamiento en la ciudad de Vigo; designada como la número NUM000 del plano parcelario.

La sentencia de instancia desestima el recurso y confirma el mencionado acuerdo de valoración.

Las razones en que se funda la decisión de instancia se exponen en los fundamentos de la sentencia recurrida, en los que, tras hacer referencia a la reiterada jurisprudencia sobre la presunción de acierto y veracidad de los acuerdos de los órganos de valoración en las expropiaciones forzosas y hacer un examen de las pruebas aportadas por la originaria recurrente al proceso, se concluye en el fundamento octavo:

*" Que la perito judicial, propuesta por la expropiada, informa según lo pretendido por la actora de una valoración nueva y alternativa a la del XEG (Jurado de Expropiación de Galicia) , e incluso, con contenido jurídico, que no técnico, solicitándole que valore los inmuebles en los términos del RVLS (Reglamento de Valoración de la Ley del Suelo), errando en el planteamiento de la prueba, que hubo de dirigir, no a una tasación alternativa de los bienes expropiados, sino a destruir la presunción del XEG, limitándose la perito judicial a indicar en la valoración del suelo por el método residual estático, un error de cálculo en la primera tabla en el testigo 2, pero calculando en 193.308,88 euros, inferior a los 202.490,96 del XEG, que supondría un valor inferior, intrascendente, en todo caso, toda vez que supondría un valor del suelo por comparación, de 444.924,29 frente a los 435.605,26 del XEG, pero, una vez descontadas las indemnizaciones por arrendamientos supondría un justiprecio de 344.628,29 euros, inferior al fijado por el XEG; el justiprecio señalado por la perito judicial de 622.614,32 euros (folio 34 informe), preferida a la del XEG por la actora, no es aceptable, toda vez que solamente puede corregirse el señalado por el XEG en razón a errores en que hubiese incurrido, y nunca en mérito a valoraciones alternativas presentadas por las partes; los valores alcanzados por el XEG son claramente inferiores al apreciado por el expropiante, que se recoge por su vinculación, habiendo valorado la perito judicial el inmueble expropiado en base a los datos facilitados por la parte expropiada."*

A la vista de la decisión de instancia y la motivación de la sentencia, se prepara el recurso de casación por la propiedad, siendo admitido por auto de la Sección Primera de esta Sala, de 28 de octubre de 2020, en el que se delimita como cuestión de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, "determinar si resulta conforme a derecho descontar del justiprecio del expropiado (propietario) las indemnizaciones correspondientes a los arrendatarios." Y a esos efectos se determina que deberían ser objeto de interpretación, entre otros que se considerasen procedentes, los artículos 8.1º y 52.1º del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, en relación con el artículo 6.2º.b) del Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre (en adelante, RVLS).

A tenor de lo que se razona en el escrito de interposición del recurso, se sostiene por la defensa del recurrente que, conforme a la legislación de expropiación forzosa, a la que expresamente se hace referencia, los bienes expropiados se adquieren libres de carga, lo que supone que han de extinguirse los derechos de arrendamiento que se hubiesen constituido sobre los bienes expropiados, como era el caso de autos. Pero se considera que



las indemnizaciones que proceden abonar a los arrendatarios, no pueden descontarse del justiprecio de la finca que corresponde al propietario. Conforme a dichos presupuestos, se aduce que en la demanda se invocó como uno de los motivos de anulación del acuerdo de valoración impugnado, que el Jurado territorial había fijado inicialmente el justiprecio de la finca expropiada en la cantidad de 457.385,52 €, incluido el premio de afección; pero que, a dicha cantidad, el mismo Jurado había deducido las indemnizaciones que debían abonarse a los arrendatarios, por importe de 100.296 €, de donde se concluía en una valoración de la finca en la cantidad de 357.089,52 €; pero como quiera que dicha cantidad era inferior a la ofertada por la Administración expropiante, se fija el justiprecio por esta cantidad, es decir, la de 389.299,27 €.

La actuación del Jurado de valoración se consideraba improcedente y contraria a la normativa que rigen las expropiaciones y se termina por suplicar que se estime el presente recurso de casación, se anule la sentencia de instancia y se dicte otra en sustitución en la que se fije el justiprecio en la cantidad de 457.385,52 €. Y si bien es verdad que esa cuestión de la improcedente reducción del justiprecio por las indemnizaciones a los arrendatarios no fue examinada de manera expresa en la sentencia, ni aun habiéndose solicitado el complemento de la misma por la recurrente, es lo cierto que la Sala de instancia, al desestimar el recurso, lo excluye de manera implícita.

Han comparecido en el recurso de casación para oponerse al mismo el Ayuntamiento de Vigo, como Administración expropiante, que considera aplicable a la expropiación de autos la regla establecido en el artículo 6.2º.b) del Reglamento de Valoraciones de 2011, que ordena excluir de los justiprecios los importes de las cargas, gravámenes o derechos limitativos de la propiedad, sin establecer excepción alguna, lo que comporta, a juicio de la defensa municipal, que las indemnizaciones procedentes por la extinción de los derechos de arrendamiento deben ser descontadas del justiprecio fijado a la finca expropiada, de donde se termina suplicando que procede la confirmación de la sentencia de instancia.

La Junta de Galicia, en su condición de Administración en que se integra el Jurado de Valoraciones, cuyo acuerdo es el acto que se revisa en el proceso, ha comparecido en el recurso para oponerse al mismo, al considerar que, conforme al ya mencionado precepto del Reglamento de Valoraciones, resultaba procedente descontar las indemnizaciones por extinción de arrendamientos; terminando por suplicar la desestimación del recurso.

Este Tribunal Supremo, en trámite para dictar sentencia y al amparo de lo establecido en el artículo 65.2º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, estimando que en la determinación de la cuestión que suscita interés casacional subyace la legalidad del antes mencionado artículo 6.2º.b) del RVLS, como evidencia la referencia a los preceptos del viejo Reglamento de Expropiación de 1956; sometió a las partes la posible nulidad de dicho precepto por vulneración de los preceptos legales reguladores de la expropiación; trámite al que fue llamado el Abogado del Estado, dado que ese debate afectaba directamente a la Administración General del Estado que aprobó el mencionado RVLS. En dicho trámite, tanto las Administraciones comparecidas en el recurso como recurridas, como la Abogacía del Estado, consideran que no existe vicio de nulidad del Reglamento, que se adapta a las previsiones de la Ley del Suelo de 2007 y los Textos Refundidos posteriores que la sustituyeron, suplicando la desestimación del recurso.

Por su parte, la parte recurrente suplica ahora la estimación del recurso, con la previa declaración de nulidad del mencionado precepto, a los efectos de acogerse su pretensión.

#### **SEGUNDO. Examen de la cuestión que suscita interés casacional para la formación de la jurisprudencia.**

Visto el planteamiento del debate antes expuesto y dado que la cuestión que suscita interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia está referida a la determinación del justiprecio, es necesario hacer referencia a los presupuestos fácticos de la actuación administrativa que se revisa en el proceso, debiendo tenerse en cuenta que en la finca expropiada existía construida una vivienda, cedida en arrendamiento a terceros cuyo contrato estaba sujeto a la normativa sobre arrendamientos urbanos, en concreto, al régimen transitorio que se contienen en la vigente Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, es decir, contratos de arrendamientos sujetos al régimen de la vieja Ley de Arrendamiento Urbanos, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto 4.104/1964, de 24 de diciembre, con las especialidades introducidas en las mencionadas Disposiciones Transitorias.

Pues bien, todo el debate de autos se suscita porque esa peculiaridad supuso que en la determinación del justiprecio por el Jurado autonómico de valoraciones se descontara de dicho justiprecio la cantidad que, en concepto de indemnización, debía fijarse en favor de los arrendatarios de la finca, reduciendo el mencionado justiprecio.

Esa peculiar determinación del justiprecio, conforme ha quedado reflejada en las alegaciones de las partes, aparece justificada en el ya mencionado artículo 6.2º.b) del RVLS; a cuyo tenor se declara que se considera



como una " carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad... los derechos de arrendamiento que representen, en virtud de la legislación específica en la materia, la imposibilidad de alcanzar la rentabilidad normal de mercado." Es decir, el precepto reglamentario contempla dos supuestos de arrendamientos, aquellos en los que el propietario puede concertar un contrato de arrendamiento cuyas condiciones puedan pactarse libremente conforme a las reglas del mercado, y aquellos otros en los que, por estar sometidos a una legislación específica, la determinación de la renta está condicionadas por dicha normativa que excluye esa rentabilidad del mercado. Para estos segundos, las indemnizaciones que deban reconocerse en favor del arrendatario al que se extingue su derecho de arrendamiento, deberán descontarse del justiprecio fijado a la propiedad y, por tanto, debe ser soportada por el propietario y expropiado. Por el contrario, cuando se trate de arrendamientos sujetos a las reglas del mercado, esas indemnizaciones no pueden descontar el justiprecio de la finca, es decir, deben ser con cargo a la expropiación y ser satisfecha por la Administración expropiante, o la beneficiaria de la misma, en su caso.

Ese régimen respecto de las indemnizaciones por extinción de arrendamientos en los supuestos de expropiación de fincas rústicas o urbanas, como ya vimos, es el que suscita la cuestión de interés casacional para la formación de la jurisprudencia. Y como quiera que ese régimen se impone en el precepto reglamentario, que fue el aplicado en el acuerdo impugnado, no encuentra precedente alguna en ninguno de los textos legales que regulan la expropiación, era obligado que este Tribunal, dado el silencio que se guarda en la sentencia de instancia –que solo implícitamente aplica el precepto reglamentario–, se suscita la posible extralimitación del RVLS al fijar tan peculiar como confusa norma sobre las indemnizaciones por extinción de arrendamientos con ocasión de las expropiaciones, dando con ello oportunidad a la partes para que hicieran las alegaciones que tuvieran por conveniente, así como para que pudiera hacer dichas alegaciones la Abogacía del Estado, las cuales han ejercitado el mencionado trámite con el resultado que obra en autos y se examinará seguidamente. Porque, como ya se ha adelantado, no ofrece dudas a esta Sala que, de los términos del mencionado precepto reglamentario, la decisión, tanto del Jurado de valoraciones como de la Sala de instancia, es plenamente acorde a su contenido, porque el precepto reglamentario no ofrece duda alguna interpretativa. El debate que subyace, por tanto, en la misma propuesta de la cuestión casacional pasa ineludiblemente por la legalidad de dicho precepto.

Para el examen del debate suscitado, de mayor profundidad de lo que en principio podría pensarse, hemos de partir de una regla taxativa, la de que la expropiación comporta, por su propia naturaleza y finalidad, que los bienes se adquieren por la Administración expropiante, o por el beneficiario, libre de toda carga, es decir, la plena propiedad sin límite alguno. Esa es la regla general que se había establecido en el artículo 8 de la Ley de Expropiación Forzosa, conforme al cual " la cosa expropiada se adquirirá libre de carga"; si bien se contempla la posibilidad de que si el nuevo destino de los bienes, conforme a la causa expropiandi, haga posible el mantenimiento de esas cargas y puedan mantenerse tales derechos de terceros. La regla se reproduce en el artículo 21 de la extinta Ley del Suelo de 2007, que, con mayor rigor, impone esa libertad en la adquisición del bien por la Administración no solo a las cargas, sino también a cualquier gravamen o derecho limitativo de la propiedad. El mencionado precepto pasó al artículo 22 de su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, reproducido en el artículo 35 del vigente Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLS/2008 y TRLS/2015).

Es decir, con la expropiación se extinguen todas las limitaciones que existieran sobre la propiedad del bien expropiado, pero en la medida que dichas limitaciones, esto es, los derechos que imponen dichas limitaciones, pertenecen a terceras personas respecto del propietario, a la hora de fijar los justiprecios de fincas con tales cargas se suscita la problemática de que el propietario no puede percibir la totalidad del justiprecio correspondiente a la propiedad porque, en la medida que estas cargas o gravámenes la limitan, se produciría un enriquecimiento sin causa si se adquiere el total valor del bien excluyendo tales cargas. Claro ejemplo resulta si se expropia una finca con un usufructo o una servidumbre en que el "propietario" no puede percibir la totalidad del justiprecio.

Lo concluido obliga a determinar el justiprecio de tales fincas separadamente del que corresponde a la propiedad y al derecho limitativo de la misma.

La Ley de Expropiación Forzosa estableció en el artículo 42 que los mencionados derechos reales sobre bienes inmuebles se valorarían conforme a la legislación, en terminología de la época, del Impuesto sobre Sucesiones ("Impuesto sobre Derechos reales"). Sin embargo, el artículo 44 estableció una regla especial para el caso de los arrendamientos, que también se extinguían, como regla general, con la expropiación, e imponía la exigencia de que sería la Administración expropiante la que " haría efectiva al arrendatario... la indemnización que corresponda" que debería fijar el Jurado de expropiación conforme a las " normas de la legislación de Arrendamientos". Es decir, las indemnizaciones por extinción de los contratos de arrendamiento, que percibirían los arrendatarios, no reduciría el justiprecio que debía percibir el propietario. Ese era el régimen que resultaba



del artículo 6 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, al que se hace referencia en el auto de admisión, como se dijo.

Ese diferente régimen de los arrendamientos en relación con los derechos reales sobre cosa ajena resultaba lógico, porque así como las cargas consistentes en limitaciones del dominio (derechos reales) limitan el derecho de propiedad en favor de los terceros que sean titulares, el contrato de arrendamiento no comporta limitación alguna de la propiedad, sino más bien un disfrute de la misma, porque en vez de la utilización directa por el propietario de la cosa, se beneficia de la renta que paga un tercero que adquiere ese disfrute (posesión) directa de la cosa.

Frente al régimen expuesto que se había establecido ya en la vieja normativa sobre expropiación, la Ley del Suelo de 2007 asumió entre sus cometidos la regulación de la valoración del suelo, materia a la que dedica su Título III, estableciendo los criterios generales para dicha valoración. Conforme a la delegación legislativa que se establecía en la propia Ley de 2007, se promulgó el TRLS/2008 y el actualmente en vigor, TRLS/2015; en los que se recogen reglas determinadas para la valoración del terreno. Finalmente, en materia de valoraciones, las facultades de desarrollo reglamentario que ya se establecían en aquel primer Texto Refundido, dio lugar al RVLS.

Es indudable que esta nueva Legislación de valoraciones supuso una reforma en profundidad de los principios en que se inspiró la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, al menos en lo que se refiere a la valoración del suelo, de tan profunda problemática desde la promulgación de aquella Ley; de tal forma que si bien ninguno de sus preceptos han sido formalmente derogados, las cláusulas derogatorias generales establecidas en las mencionados textos legales comportan una acomodación de sus previsiones, en concreto, en relación a los criterios de valoración y en especial del denominado suelo urbanizado.

El esquema general de las valoraciones que se contienen en los mencionados Textos Refundidos se centran en las determinaciones del valor del suelo, que es la finalidad que en esta materia se considera en la Exposición de Motivos como de mayor relevancia. No obstante lo anterior, en el artículo 22.4º del TRLS/2008 (actual artículo 35 del TRLS/2015), se dispone que "La valoración de las concesiones administrativas y de los derechos reales sobre inmuebles, a los efectos de su constitución, modificación o extinción, se efectuará con arreglo a las disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de los mismos; y subsidiariamente, según las normas del derecho administrativo, civil o fiscal que resulten de aplicación." Se añade un párrafo segundo al mencionado precepto del siguiente tenor: "Al expropiar una finca gravada con cargas, la Administración que la efectúe podrá elegir entre fijar el justiprecio de cada uno de los derechos que concurren con el dominio, para distribuirlo entre los titulares de cada uno de ellos, o bien valorar el inmueble en su conjunto y consignar su importe en poder del órgano judicial, para que éste fije y distribuya, por el trámite de los incidentes, la proporción que corresponda a los respectivos interesados." El precepto del Texto Refundido no hace sino reproducir literalmente lo que ya se había establecido en el artículo 21 de la Ley del Suelo de 2007.

Del tenor literal de este artículo 35.4º del TRLS/2015 podemos concluir que se hace referencia expresa a las concesiones administrativas, que se regulan de manera detallada en el artículo 41 de la Ley de Expropiación Forzosa; también a los derechos reales sobre inmuebles, a los que también se refiere y regula el artículo 42 de la vieja Ley de 1954; pero no se hace mención alguna a los arrendamientos, a los que, como se dijo, si se refiere y regula el artículo 44 de la Ley expropiatoria. Pero lo importante es que la normativa de 2015 hace una remisión in totum a la Ley de Expropiación Forzosa, en esas concretas materias a que se hace referencia en el precepto.

De tales preceptos merece que nos fijemos en el últimamente citado. En efecto, se dispone en el artículo 44 que "E[en] los casos de expropiación de fincas arrendadas, la Administración o entidad expropiante hará efectiva al arrendatario, previa fijación por el Jurado de Expropiación, la indemnización que corresponda, aplicándose para determinar su cuantía las normas de la legislación de Arrendamientos." De los términos del precepto no cabe duda alguna que en los supuestos de que la finca expropiada se encontrase arrendada, dicho contrato de arrendamiento se extingue por la expropiación y será la Administración expropiante, o el beneficiario de la expropiación, la que deberá hacer efectiva dicha indemnización; esto es, sin merma alguna del justiprecio que correspondiera al propietario por el dominio.

Bien es verdad que como se pone de manifiesto por la Abogacía del Estado y las Administraciones comparecidas como recurridas en el trámite de audiencia, en el párrafo segundo del mencionado artículo 35.4º se establece la peculiar norma antes transcrita, conforme a la cual se faculta a la Administración expropiante que cuando la expropiación afecte a una " finca gravada con cargas", pueda determinarse el valor individualizado de cada uno de los derechos afectados (propiedad y derechos reales o concesiones), en cuyo caso la Administración expropiante, o la beneficiaria, deberá hacer entrega de sus respectivos importes a los titulares de tales derechos afectados; o bien, hacer solo una valoración global del pleno dominio y depositar su importe en el órgano judicial, que será el que fije y distribuya su importe entre los titulares de los derechos



afectados, es decir, el de los derechos reales a sus titulares y el de la propiedad, con la reducción de aquellos, al propietario; en suma, serán al juzgado el que determine los importes de la propiedad y de los derechos reales o concesiones existentes.

Pero ese párrafo del precepto a que nos venimos refiriendo no aprovecha a la interpretación que se pretende por las mencionadas partes procesales en favor del contenido del artículo 6 del RVLS, que es el que centra el debate, ni puede servir de cobertura a la regulación reglamentaria. En efecto, bien es verdad que este segundo párrafo no se refiere ya de manera expresa, como si se hace en el párrafo primero del 35.4º, solo a derechos reales y concesiones, sino que habla genéricamente de cargas de la finca, y si bien los arrendamientos no son, en pura técnica de Derecho privado, derechos reales; si es cierto que constituye, al momento de la expropiación, una "carga" de la finca expropiada que debe ser liberada, porque la Administración expropiante, o el beneficiario de la expropiación, ha de adquirir el pleno dominio sin limitación alguna, aunque proceda de una limitación obligacional como serían los arrendamientos. Sin embargo, ese párrafo segundo del precepto examinado no sirve a los efectos del debate porque el mero hecho de que la distribución se haga en el momento de la fijación del justiprecio o en un momento posterior, en modo alguno supone que la indemnización de los arrendatarios deba descontarse del justiprecio de la propiedad; tan siquiera estimando que al hacerse referencia al justiprecio, en términos generales, deberá convenirse que si se trata de un contrato de arrendamiento "libre", es decir, conforme a la renta de mercado; esa regla debería estimarse que también los excluye, algo contrario al precepto reglamentario que examinamos. Esto es, diferir la concreta determinación de los justiprecios sirve tanto para cuando haya de valorarse cualquier derecho real sobre cosa ajena, concesión o arrendamiento.

Interesa poner de manifiesto que conforme a la Ley del Suelo de 2007 y los Textos Refundido de dicha Ley, tanto el de 2008, vigente al momento de aprobarse el RVLS, como el de 2015, el actualmente en vigor; no se hacía referencia alguna a los arrendamientos, en cuanto a la fijación de los "*criterios generales para la valoración*" de los bienes. Pero es que esa ausencia de regulación, así como la expresa remisión que se hace en dichos textos legales, se considera que siguen en vigor las normas que en relación a los arrendamientos se contenían, cuando menos, en la Ley de Expropiación Forzosa, si no es que la remisión que se hace en el artículo 35.4º tantas veces mencionado a "*disposiciones sobre expropiación*" no comprendía también el viejo Reglamento de Expropiación Forzosa de 1957, lo cual es de indudable trascendencia a efectos del debate, porque si bien es cierto que ese reglamento nada impedía que fuera reformado por el RVLS de 2011, si se considera que aquel Reglamento de 1957 había sido acogido por el TRLS/2015, dicha reforma no era ya admisible, por haber elevado de rango la mencionada remisión legal al precepto reglamentario.

De lo expuesto hemos de concluir que regía, tras la normativa de valoraciones introducida por la Ley del Suelo de 2007, en relación a las valoraciones, las reglas contenidas en la legislación expropiatoria. De otra parte, conforme a dicha legislación, cuando se trataba de expropiaciones de fincas arrendadas, el propietario tenía derecho a percibir el justiprecio del dominio de la finca y, sin merma alguno de ese justiprecio, al arrendatario se le debía reconocer una indemnización, que debería pagar la Administración expropiante, o la beneficiaria, por la extinción de su contrato de arrendatario. Como ya dijimos antes, el actual TRLS viene a mantener la vigencia del antes examinado artículo 44 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Ese régimen era bien diferente respecto de la determinación de los justiprecios de los derechos reales, que si reducían el justiprecio de la propiedad. Pero ese doble régimen era lógico, como antes se apuntó, en cuanto que los derechos reales, por su propia naturaleza, al recaer sobre finca ajena, limitan el dominio, como ponen de manifiesto los más tradicionales de dichos derechos (servidumbre, usufructos, etc.), y ese límite comporta reducción del valor de la propiedad, de ahí que el justiprecio debía distribuirse entre los titulares de esos derechos sobre la misma finca, autorizando ahora el antes mencionado artículo 35.4º que esa distribución pueda hacerse en vía judicial, como ya vimos.

Por el contrario, el contrato de arrendamiento, por su propia naturaleza, no limita la propiedad, sino que la consolida. En efecto, una de las facultades del dominio es el disfrute, el uso y aprovechamiento de la cosa, obteniendo los frutos que la misma pueda producir. Pues bien, si la finca la posee el propietario, esos frutos serán los que produzca la finca --es evidente en el caso de las fincas rústicas-- que el propietario hace suyos. Ahora bien, cuando la "cosa" se cede --la posesión, no la propiedad, es decir, el "uso", como dice el TRLS-- a un tercero en virtud de un contrato de arrendamiento, esos frutos para el propietario no serán ya lo que produzca la cosa, que pertenecen al poseedor, el arrendatario; los frutos de la finca para el propietario será la renta, que es consustancial a todo contrato de arrendamiento; esto es, se trataría de frutos civiles a que se refiere el artículo 355 del Código Civil. En suma, con la expropiación, el propietario si se ve privado de la finca en su condición de arrendador, porque dejará de percibir los frutos de la finca --la renta--, a diferencia de lo que sucede cuando la finca estuviera gravada con un derecho real limitativo del dominio.



Lo que se quiere poner de manifiesto es la lógica a que obedece la regulación de la legislación tradicional de expropiación cuando, afectando a fincas arrendadas, se establecía la necesidad de fijar el justiprecio correspondiente a la propiedad, que debería percibir, en su integridad, el propietario; y, además de ello, una indemnización, que se fijaba en la normativa arrendaticia, correspondiente a la extinción del contrato de arrendamiento, que debería percibir el arrendatario y sin que, en ningún caso, esta indemnización debiera reducir aquel justiprecio del dominio. Si el justiprecio pretende compensar, no ya la propiedad en cuanto tal, sino en cuanto produce unos beneficios a su titular de los que se ve privado con la expropiación, no se ve razón alguna para que no se siga ese régimen en el caso de la renta que percibe el arrendador que no son sino frutos civiles de la finca.

No puede dejar de desconocerse que ante ese esquema, de rango legal --no se olvide--, el régimen que se impone en el artículo 6.2º.b) del RVLS no deja ofrecer serios reparos y no solo de rango normativo.

En efecto, el referido artículo 6 regula, según su propia denominación, el "*ámbito de las valoraciones y criterios generales para la valoración*", en el que, tras una remisión a lo establecido en el TRLS, se establece la regla, ya tradicional en nuestro Derecho, de que el valor del suelo se corresponde con su pleno dominio, "*libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad*". Pues bien, sobre esa premisa se establece una serie de reglas en el párrafo segundo que es el que genera el debate que se suscita en la cuestión casacional.

En efecto, inmediatamente después de vincular el valor del suelo al pleno dominio, se dispone que, en relación a las cargas, gravamen o derechos limitativos; "*el valor de los mismos deberá deducirse del valor de la propiedad*." Es decir, el RVLS establece una unificación de los artículos 41 (concesiones administrativas), 42 (derechos reales) y 44 (arrendamientos) de la Ley de Expropiación Forzosa --que ya vimos el TRLS mantenían en vigor por su remisión expresa-- a un mismo régimen, es decir, en todos esos supuestos, los importes que correspondieran a toda carga, gravamen o derecho limitativo debían reducir el justiprecio. A ello se añadía la atípica opción ya contemplada en el artículo 35.4º del TRLS/2018, de que la fijación del justiprecio podría hacerse a tanto alzado, sin discriminar entre propiedad y cargas, gravámenes o derechos limitativos, pudiendo posteriormente distribuirse los importes correspondientes a cada uno en vía jurisdiccional.

Pero el mismo redactor del Reglamento se ve en la necesidad de establecer una aclaración de esa regla general, en los dos párrafos del artículo 6.2º, dado el ámbito omnicompreensivo de las limitaciones de la propiedad a que se refiere el precepto. En el párrafo a), se contiene una obviedad, a la vista de la regla general, al considerar que reducen el justiprecio de la propiedad el que corresponda a los derechos reales --concepto al que no se refiere el párrafo 6.2º--, que era la regla general que ya establecía la vieja Ley de 1954.

Pero en el párrafo b), que es el que aquí se cuestiona, introduce una auténtica novedad en nuestra legislación sobre la expropiación. Se refiere a los arrendamientos, en realidad a las indemnizaciones que debe percibir el arrendatario de una finca que es objeto de expropiación, lo cual comporta, a los efectos del debate, que se reconozca ese derecho de indemnización, por más que utilice al confuso término de "*derechos de arrendamiento*". Consciente el reglamento de que esa indemnización no puede reducir el justiprecio de la propiedad como regla general, establece una confusa regulación no exenta de dificultad interpretativa.

En efecto, podría decirse que se establece la regla general en este apartado b) de que los contratos de arrendamiento "*no serán considerados en ningún caso como cargas que detraigan valor del derecho de propiedad*". Es decir, se mantiene la regla que ya venía establecida desde la Ley de 1954 y mantuvo la legislación iniciada en 2007.

La cuestión surge porque se establece una especialidad o excepción, es decir, supuestos en los que el contrato de arrendamiento sí se considera una carga de la propiedad y, por tanto, comportan que la indemnización correspondiente reducirá el valor de la propiedad o, si se quiere, que esas indemnizaciones no serán de cuenta de la Administración expropiante, o del beneficiario, sino que deberá ser de cuenta del propietario, que verá reducido su justiprecio en esa indemnización. Buen ejemplo sería el caso de autos, como después se verá.

Para determinar esa excepción de los contratos de arrendamientos que reducen el justiprecio de la propiedad, el precepto se refiere a dos condiciones: una primera, que los contratos estén sujetos a una normativa específica; y segunda y vinculada a la anterior, que esa legislación comporte "*la imposibilidad de alcanzar la rentabilidad normal del mercado*". Ahora bien, en cuanto que la "*rentabilidad*" de un contrato de arrendamiento sólo puede estar referida a la renta que debe pagar el arrendatario y percibir el arrendador, debe vincular dicha "*legislación específica*" a aquella normativa que limite, y a la baja, la fijación de esa renta, en cuanto se impone al arrendador una renta inferior a la "*normal del mercado*". Pero aun cabría añadir un nuevo detalle a la redacción del precepto que examinamos, porque teniendo el contrato de arrendamiento naturaleza consensual, como es propio de dichas instituciones, esa limitación de la rentabilidad o renta reducida, solo puede perjudicar al arrendador, imponiéndole una renta inferior a la normal del mercado, si este no puede



extinguir el arrendamiento, lo cual vincula la exigencia del precepto no solo a una renta reducida sino, además, a una vigencia forzosa del arrendamiento.

Es decir, las indemnizaciones que deben ser de cuenta del expropiado, conforme a la regulación que se establece en el precepto que examinamos, son aquellas que les correspondan a los arrendatarios de la finca expropiada, que una legislación específica comporte una renta inferior a la normal del mercado y, además de ello, el contrato tenga una vigencia forzosa para el arrendador y expropiado.

En suma, sin que exista referencia alguna en el TRLS, ni en la originaria Ley del Suelo de 2007, el RVLS establece un diferente régimen sobre las indemnizaciones que corresponden a los arrendatarios, en función de si el contrato de arrendamiento tiene establecida una renta conforme a las reglas de mercado o dicha renta viene establecida legalmente y fuera de dichas reglas del mercado.

Pero no solo existen reparos de rango normativo al examinar el precepto reglamentario. Y así cabría pensar que de los términos del precepto se está pensando en la normativa en materia de arrendamientos urbanos, cuya normativa está en la actualidad constituida, con carácter general, por la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Dicha Ley ciertamente que no condiciona la fijación de la renta de tales arrendamientos, como pone de manifiesto su artículo 17 cuando declara que " *la renta será la que libremente estipulen las partes.*" Ahora bien, sabido es que esa Ley vino a derogar la normativa sectorial anterior, constituida por el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos, aprobado por Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre –con importantes modificaciones desde su aprobación–, si bien estableció un complejo régimen transitorio que, en lo que ahora interesa, vino a declarar la vigencia de esa normativa a los contratos de arrendamientos celebrados con anterioridad, en un complejo régimen, incluso temporal, que se ha ido prorrogando pero que, en lo que ahora interesa, comportaba la vigencia de la limitación de la actualización de la renta a la pactada inicialmente, con actualizaciones legales y, por otra parte, ha mantenido la vigencia forzosa de dichos contratos que se sustraen a la voluntad del arrendador en cuanto a su extinción.

Es decir, esa normativa sectorial se adecúa a los términos del precepto reglamentario porque se trata de una legislación específica que impone la vigencia de contratos de arrendamientos para lo que se impide que los actuales arrendadores puedan obtener una renta normal del mercado, manteniendo su vigencia forzosa. Y en ese esquema el precepto podría tener toda la lógica con la naturaleza de la expropiación y, dentro de ella, de los justiprecios, porque si este, en definitiva, no trata sino de compensar el valor de mercado del bien expropiado, es evidente que en el mercado estas fincas sometidas a esos arrendamientos tienen disminuido su valor, precisamente por el gravamen legal que sobre ellas impone esa normativa específica, gravamen que se extingue con la expropiación, por lo que si la indemnización del arrendatario se excluye del justiprecio podría hablarse de un enriquecimiento. En ese esquema parece lógico que se establezca esa regla de corrección, al imponer al propietario-arrendador-expropiado, la carga de soportar la indemnización que debe percibir el arrendatario con un contrato de vigencia reconocida legalmente. No obstante es lo cierto que es el régimen anterior al RVLS, circunstancia que no puede desconocerse.

Sin embargo, los términos de generalidad en que se fija la regla en el precepto permiten llegar a conclusiones en las que ni parece que se haya reparado ni resulte tan lógica su aplicación. Y así, cabe concluir que ese peculiar régimen no se agota en esos arrendamientos urbanos, sino que sería también aplicable en los casos de expropiación de viviendas de protección oficial, los cuales también están sometidos a una legislación especial, en concreto, al Texto Refundido de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, aprobado por Decreto 2131/1963, de 24 de julio, y su Reglamento, aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio; en el cual se limita la renta (artículo 120 del Reglamento); y si bien cabría pensar que en tales supuestos, al ser aplicables a todas las viviendas con dicha calificación, dificultaría la concurrencia del requisito de la rentabilidad normal del mercado, si se entiende referido a este tipo de viviendas, es lo cierto que difícilmente cabría excluirla de la regla del precepto reglamentario que examinamos; pero en este supuesto con el añadido de que estas viviendas también tienen su precio de venta limitado (artículo 127 del Reglamento), lo cual produciría un resultado indeseable porque, pese a la limitación del precio de venta el propietario, deberá correr con la indemnización del arrendatario, conforme a la regla del referido artículo 6.2.º.b) del RVLS.

Incluso no puede perderse de vista que las previsiones del precepto reglamentario de 2011 tienen en los últimos años un ámbito de actuación imprevisible cuando se aprueba el RVLS y de fuerte incidencia en la actualidad. Nos referimos a que algunas Comunidades Autónomas ha aprobado una normativa propia en materia de vivienda, en la que permiten la expropiación, no de la propiedad de determinadas viviendas, pero sí de su posesión temporal, que se encuentren en determinadas condiciones de desocupación, imponiendo la propia Administración un contrato de arrendamiento forzoso, que si bien no tiene por qué comportar una rentabilidad inferior al propietario de lo que resultaría de la renta concertada libremente, es lo cierto que tampoco la garantiza y, en todo caso, se sustrae a la libre voluntad del propietario para concertar el arrendamiento conforme su libre voluntad. Pueden citarse al respecto, sin ánimo de exhaustividad, lo



establecido en el artículo 42 de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 5/2018, de 19 de junio, de Vivienda; existiendo normativa similar en las comunidades de Andalucía, Canaria, Valencia, Navarra y País Vasco, si bien fueron declarados inconstitucional por sentencias del Tribunal Constitucional (16/2018; 32/2018; 43/2018 y 80/2018).

Y sería de añadir a esos anteriores supuestos uno de mayor incidencia en tiempos actuales como la compleja y necesaria normativa extraordinaria que se ha aprobado en los últimos meses como medidas de protección en materia de desahucios para compensar los efectos de la COVID 19.

Pero incluso los supuestos que entrarían en el ámbito del precepto no se agotan en el ámbito de los arrendamientos urbanos, sino que incluso incluirían determinados supuestos de arrendamientos de fincas rústicas y así sería de destacar los arrendamientos forzosos de fincas mejorables a que se hace referencia en los artículos 156 a 164 del aún vigente Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero; normativa que ha sido desarrollada por alguna legislación autonómica.

Lo que se quiere poner de manifiesto es que, si bien el precepto reglamentario que examinamos pudiera estar pensando en los arrendamientos urbanos sujetos al régimen de la legislación anterior a la vigente, es lo cierto que los términos de generalidad en que el precepto se formula afecta a una pluralidad de supuestos en que una legislación específica imposibilita a los propietarios poder obtener una rentabilidad normal de mercado y, con imposición de unos plazos del arrendamiento impuestos por esa normativa.

Pues bien, de todo el razonamiento anterior hemos de concluir, de una parte, que la regulación a nivel legal de la expropiación contempla la posibilidad de que en el supuesto de expropiación de una finca sobre la que exista un contrato de arrendamiento, el arrendatario tiene derecho a una indemnización por la extinción del mencionado contrato de arrendamiento que no comporta que deba reducir el justiprecio que corresponda al propietario y arrendador; de otra parte, que la mencionada regla general no establece especialidad alguna. Por el contrario, el mencionado artículo 6.2º.b) del RVLS si establece una discriminación respecto de arrendamientos sujetos a una normativa específica que no solo imponga una renta inferior a la normal de mercado sino con unos plazos determinados, en cuyos supuestos, la indemnización que corresponda a dicho arrendatario deber reducir el justiprecio de la propiedad, siendo dicha indemnización de cuenta del propietario- arrendador.

Y así suscitado el debate debe tenerse en cuenta que, si bien la finalidad del reglamento es la de servir de desarrollo a las previsiones generales establecidas en la norma de rango legal, es lo cierto que cuando la norma reglamentaria establece una disposición que no aparece ni expresa ni implícitamente establecida por la norma legal, se produce una extralimitación de su contenido, incurriendo en vicio de ultra vires. Y no otra cosa ocurre en el caso de autos en que el RVLS, al establecer en el artículo 6.2º.b) ese régimen discriminatorio de los arrendamientos a que se ha hecho referencia, no solo está apartándose de la regla impuesta en el TRLS, que no contempla dicha discriminación, sino que incluso está contraviniendo lo establecido en dicha norma legal, cuya regla general es la de que los arrendamientos comportan que las indemnizaciones que deben abonarse a los arrendatarios debe ser de cuenta de la Administración expropiante, o de los beneficiarios de la expropiación; sino que ninguna disposición del TRLS faculta al desarrollo reglamentario a establecer supuestos en los que se exceptonara dicha regla general. Es decir, la habilitación reglamentaria que se establece en la Disposición Final Tercera del TRLS/2015 para el desarrollo de la Ley no puede comprender la alteración de las reglas que ya aparecen fijadas en el propio Texto legal, como es la materia que se ha examinado, por lo que no puede estimarse que, con esa específica regulación, la norma reglamentaria esté desarrollando, ejecutando o completando la Ley, que es la función que se confiere al Gobierno con la potestad reglamentaria en el artículo 97 de la Constitución.

Así pues, hemos de concluir que el artículo 6.2º.b) del RVLS vulnera los preceptos establecidos en el TRLS/2015, de superior jerarquía normativa, lo cual vicia el precepto de nulidad de pleno derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 47.2º de la de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

### **TERCERO. Respuesta a la cuestión que suscita interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.**

De los razonamientos que se contienen en el anterior fundamento hemos de concluir, en relación a la cuestión que suscita interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, que no es admisible, en ningún caso, que con ocasión de la expropiación de una finca que se encuentre arrendada por el propietario, la indemnización por la extinción del arrendamiento en favor del arrendatario como consecuencia de la expropiación, pueda reducir el justiprecio fijado a la propiedad, debiendo abonar dicha indemnización al arrendatario la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario de la expropiación. En consecuencia, se declara la nulidad de pleno derecho del 6.2º.b) del RVLS.



#### CUARTO. Examen de las pretensiones accionadas en la demanda.

De conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, debemos proceder ahora a examinar la pretensión accionada en el proceso, a cuyos efectos debemos tener en cuenta lo concluido en los párrafos anteriores. Y dicha pretensión es, al momento actual y tras la decisión de la Sala de instancia, que se fije el justiprecio conforme a lo que se había establecido por el Jurado de valoración autonómico, bien que sin descontar la indemnización que se había reconocido en favor de los arrendatarios –sujetos al régimen arrendaticio de la antes mencionada legislación de 1964–, que es lo que ahora se postula en vía casacional por la parte recurrente, haciendo dejación de su pretensión inicial de fijar el justiprecio conforme a la prueba que se había aportado al proceso.

Suscitado el debate en la forma expuesta, ya dijimos antes que la Sala de instancia no examina de manera expresa el debate sobre la reducción del justiprecio con la mencionada indemnización, pero si es cierto que, de los términos de la sentencia, la Sala da por ajustada a Derecho dicha reducción, aceptándolo implícitamente. Y en este debate, no está de más que dejemos constancia que la sentencia recurrida hace un examen de la prueba pericial aportada al proceso, que se rechaza en sus conclusiones, cuestión que, de una parte, este Tribunal no puede examinar, por quedar al margen del debate en el recurso de casación, conforme a lo ahora expresamente establecido en el artículo 87 bis de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que hace abstracción de las cuestiones de mero hecho; de otra parte, que la misma parte recurrente, en el escrito de interposición, no pretende ya hacer valer el resultado de dicha prueba, sino que centra su pretensión en la determinación del justiprecio conforme a lo establecido por el órgano de valoración en la resolución originariamente impugnada.

A la vista de los anteriores argumentos y con tales condicionantes, debe acogerse la pretensión y declarar el derecho de los recurrentes de que se fije el justiprecio de la finca expropiada, en lo referente al valor del suelo, conforme a lo concluido por el Jurado de Expropiación de Galicia en el acuerdo originariamente impugnado, sin la reducción del mismo de la indemnización que deben percibir los arrendatarios de la finca expropiada.

#### QUINTO. Costas procesales.-

De conformidad con lo establecido en el artículo 93.4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ha lugar a la imposición de las costas de este recurso, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes. Por lo que se refiere a las costas de la primera instancia, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.1º de la Ley Jurisdiccional, no procede hacer expresa declaración de condena a su abono a ninguna de las partes, por existir serias dudas de derecho sobre la pretensión originariamente accionada en el proceso, como cabe concluir de los razonamientos anteriores.

### FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**Primero.** La interpretación de los preceptos a que se refiere la cuestión casacional objetiva para la formación de la jurisprudencia es la que se concluye en el fundamento tercero.

**Segundo.** Ha lugar al presente recurso de casación **293/2020**, interpuesto por Don Sergio, contra la sentencia 213/2019, de 25 de septiembre, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el recurso contencioso 7322/2017, a que se hace referencia en el primer fundamento.

**Tercero.** En su consecuencia, se declara la mencionada sentencia nula y sin valor ni efecto alguno.

**Cuarto.** En su lugar, se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el mencionado recurrente contra el acuerdo del Jurado de Expropiación de Galicia, adoptado en sesión de 29 de junio de 2017, por el que se fijaba el justiprecio de la finca de su propiedad mencionada en el primer fundamento; acuerdo que se anula por no estar ajustado al ordenamiento jurídico.

**Quinto.** Se reconoce el derecho del recurrente que el justiprecio de la mencionada finca se determine conforme a lo concluido en el mencionado acuerdo, pero sin reducir el justiprecio de la finca en la indemnización que deben percibir los arrendatarios de la finca.

**Sexto.** No procede hacer expresa condena de las costas de este recurso de casación ni de las ocasionadas en la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.



Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ