

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **SENTENCIA**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6059-2014, promovida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha respecto del art. 23.1.a) y 2 en relación con los arts. 12 y 25 del Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Han comparecido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. Antecedentes**

1. El 9 de octubre de 2014, tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el Auto de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de fecha 12 de septiembre del mismo año, dictado en el procedimiento ordinario 494/2010, por el que se acuerda el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad de los apartados 1 a) y 2 del art. 23, ambos en relación a los arts. 12 y

25 del Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (en adelante TRLS).

2. Los antecedentes, en lo que interesa a este proceso constitucional, son los siguientes:

A) En el proceso contencioso-administrativo del que trae causa la presente cuestión, la mercantil Promociones Garquisa SL. impugnó la resolución del Jurado Territorial de expropiaciones, que fijaba el justiprecio de la Finca 1 del Polígono 3 del Proyecto de expropiación “Proyecto de Singular Interés Parque industrial y tecnológico de Illescas,” de su propiedad. El Jurado aplicó el método de capitalización de rentas, incrementando la cantidad así obtenida en un setenta y cinco por ciento, por estar próxima la finca al casco urbano y centros de actividad económica y, por tanto, “con mayores facilidades para su explotación y acceso”. La recurrente solicitaba que la valoración tuviera en cuenta el aprovechamiento urbanístico que su finca tenía atribuido por el planeamiento y del que se había visto privada al haber sido ejecutado el Proyecto de Singular Interés por el sistema de expropiación. Por el contrario, la Administración demandada entendía que aunque la finca estaba clasificada por el Proyecto de Singular Interés como suelo urbanizable delimitado, como éste determinaba como sistema de ejecución el de expropiación, sus propietarios no habían adquirido la facultad de participar en la actuación de transformación urbanística.

B) Conclusas las actuaciones y señalada fecha para votación y fallo, la Sala dictó providencia, de 27 de junio de 2014, en la que se acordaba dar traslado a las partes, de acuerdo con lo establecido en el art. 35.2 LOTC, para que en el plazo común de diez días pudieran alegar sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre los apartados 1 a) y 2 del art. 23, en relación a los arts. 12 y 25 TRLS por vulneración de los arts. 33.3 y 14 CE.

C) El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones el 4 de julio de 2014. Tras concluir sobre la corrección de la providencia en cuanto a los requisitos formales exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y resumir la doctrina constitucional en materia de privación de la propiedad y la indemnización contemplada en el art. 33.3 CE, afirma que si bien los criterios de valoración impugnados no son, en abstracto considerados, manifiestamente irrazonables, ello no implica que garanticen efectivamente el derecho a

percibir la contraprestación económica que corresponde al valor real del bien, pues no es difícil imaginar supuestos en los que la aplicación de los criterios legales pueden conducir a resultados que violenten el adecuado equilibrio entre la indemnización y el valor real del bien. De ahí la conveniencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre los preceptos citados en la providencia en relación con el art. 33.3 CE. No llega a la misma conclusión, sin embargo, en el caso del art. 14 CE, pues es claro, en su opinión, que la situación del expropiado no es la de quien puede vender el suelo en el mercado.

D) La mercantil recurrente hizo lo propio manifestando la pertinencia de plantear la cuestión. La finca expropiada, argumenta, está clasificada como suelo urbanizable. No sólo por el Proyecto de Singular Interés que ya está ejecutado y transformado en suelo urbanizado (la finca ha sido vendida como suelo urbanizado), sino porque ya lo estaba con anterioridad, pues fue incorporada al proyecto de reparcelación aprobado por el Ayuntamiento, antes incluso de que se aprobara el Proyecto de Singular Interés. La clasificación urbanística del terreno, prosigue, afecta al valor real del mismo. De hecho, éste fue enajenado por la Administración expropiante a razón de 195 euros/m<sup>2</sup>, una vez urbanizado, mientras que el Jurado valora el metro cuadrado de suelo bruto a 2,0381 euros. La compensación opera, concluye la mercantil recurrente, como una garantía frente a la privación del derecho que queda sustituido por su valor económico. La indemnización prevista en el art. 25 TRLS es insuficiente en relación con el art. 23 del mismo texto legal, en la medida en que establece un porcentaje inferior a la diferencia de valor entre el suelo urbanizado y el suelo urbanizable.

3. El Auto de la Sala de 12 de septiembre de 2014, de planteamiento de la cuestión, se basa en los razonamientos que a continuación se exponen. Considera, en primer lugar, que los preceptos del Texto Refundido son aplicables al caso, pues establecen normas imperativas de valoración de suelo. De ser inconstitucionales, recobraría su vigencia la Ley 6/1998 que establecía métodos de valoración que arrojaban resultados muy distintos y no planteaban duda de constitucionalidad. Así, la tasación del Jurado se realizó por aplicación del art. 23 TRLS en relación con el art. 12 del mismo texto legal, mientras que los recurrentes solicitan se les aplique también el art. 25 TRLS.

Las leyes del suelo, continúa, han declarado inaplicable el método estimativo del art. 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, hoy eliminado por la disposición adicional 5.5 TRLS. El

legislador puede establecer criterios de valoración, el problema es cuando éstos arrojan resultados claramente alejados del valor real del bien, pues impide tener en cuenta elementos que inciden en su precio de mercado. Con ello no se quiere afirmar que el único método posible sea el de comparación, pero sí será inconstitucional cualquier método que, de manera manifiesta, impida dar con un valor real próximo al de mercado. Sólo en circunstancias excepcionales, que no pueden convertirse en regla general, cabe aceptar una reparación no íntegra del valor real del bien (SSTEDH de 8 de junio de 1986, de 9 de diciembre de 1994, de 4 de agosto de 2009 y 26 de abril de 2011).

El art. 12 TRLS incluye en la misma situación básica de rural, a efectos de valoraciones, realidades sustancialmente distintas: el suelo clasificado como suelo no urbanizable alejado de la ciudad o de centros productivos, el clasificado de igual forma pero situado en la zona de borde de la ciudad, el urbanizable y el suelo clasificado como suelo urbano cuando le falten algunos servicios para considerarlo suelo urbano consolidado por la urbanización. La igualación de todas estas categorías por el art. 23 TRLS a efectos de valoración no permite tener en cuenta los elementos de valor que concurren y es, por tanto, inconstitucional.

El Jurado valoró la finca por el método de capitalización de rentas (cereal de secano) que incrementó en un setenta y cinco por ciento por proximidad a la ciudad. Aunque hubiera aplicado el tope del doble, el valor máximo habría sido de 2,3 euros/m<sup>2</sup>. El Proyecto que clasifica el suelo y motiva la expropiación se refiere a una bolsa de suelo rústico rodeado de suelo urbanizado y en su estudio económico financiero, confeccionado a partir de los precios de mercado, estimaba un valor de suelo de 25 euros/m<sup>2</sup>, antes incluso de que se le reconocieran facultades urbanísticas, que tenía que ver con las expectativas urbanísticas. “Se ve pues, que hay elementos suficientes -prosigue el Auto- que conducen a la convicción de la Sala de que sobre el terreno en cuestión, aun antes del reconocimiento de cualquier facultad urbanística, concurrían intensísimas expectativas urbanísticas que producían un notable incremento de su valor puramente agrícola o de capitalización, según se recoge en el proyecto de singular interés”. Ahora bien, el art. 23 TRLS impide tomar en consideración estas circunstancias siendo así que esas expectativas son elementos ya existentes y que han tenido su reflejo en el mercado.

Como se anticipó, el art. 23 TRLS incorpora los suelos clasificados como urbanizables delimitados. En este caso, el art. 25 TRLS contempla la posibilidad de valorar la pérdida de la facultad de participar en la actuación urbanizadora, por lo que si este concepto permitiera hallar un valor compatible con el valor real del bien no habría problema de inconstitucionalidad alguno. Ahora bien, esto no es lo que sucede. Un suelo urbanizable recibe una consideración económica en el mercado que le dota de un valor superior. En las leyes anteriores su valor se obtenía a partir de la ponencia de valores catastrales o por el método residual dinámico, con deducción de los gastos de urbanización pendientes. Pero el art. 25 TRLS ni reconoce a este suelo valor de mercado, ni su valor catastral, sino un porcentaje entre el cinco y el quince por ciento de la diferencia del valor que tendrían los terrenos una vez urbanizados y el que tenían en su situación inicial, lo que conduce a que el propietario sea privado de su propiedad con una compensación de 2,0381 euros/m<sup>2</sup>, cuando ese suelo, una vez urbanizado se vende a 195 euros/m<sup>2</sup>. De ahí que el propietario que no es expropiado se quede con el valor íntegro de la propiedad, descontada la participación de la comunidad en las plusvalías, mientras que al expropiado se le abona entre el cinco y quince por ciento de la diferencia. En la pericial obrante en autos se calcula un valor de suelo urbanizado de 69 euros/m<sup>2</sup> que, tras descontar los costes de urbanización, quedarían en 44,914 euros/m<sup>2</sup>. Con la aplicación del art. 25 TRLS no es posible llegar a valores próximos a los enunciados de manera que no queda garantizado el valor real del bien.

4. Mediante providencia de 4 de noviembre de 2014, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la cuestión planteada en relación con los arts. 23.1.a) y 23.2 TRLS, ambos en relación con los arts. 12 y 25 TRLS, por posible vulneración de los arts. 14 y 33.3 CE reservándose el conocimiento de la cuestión, dar traslado para alegaciones de las actuaciones recibidas en los términos del art. 37.3 LOTC, comunicar la resolución a la Sección proponente de la cuestión y publicar su incoación en el BOE.

5. Por sendos escritos registrados en este Tribunal el 12 y 13 de noviembre de 2014, los Presidentes del Senado y Congreso se personaron en el proceso ofreciendo la colaboración de sus respectivas Cámaras.

6. El 27 de noviembre de 2014 tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, actuando en la representación que legalmente ostenta.

Comienza por exponer que la cuestión debe ser inadmitida en relación al art. 25 TRLS. En efecto, señala, la forma en que la Sala ha planteado la cuestión de inconstitucionalidad exige determinar si los arts. 12 y 25 se encuentran cuestionados por la Sala. La respuesta es negativa en relación al art. 12 TRLS, que define las situaciones básicas del suelo. De hecho, el mismo Auto afirma que nada hay de inconstitucional en esta previsión antes de ponerla en conexión con la forma de valorar cada uno de estos suelos. Ahora bien, conviene retener que en esta situación de suelo rural, a efectos de valoración, se pueden incluir situaciones que desde el punto de vista urbanístico son francamente diversas. Su cita es, pues, instrumental de la inconstitucionalidad del art. 23 TRLS, por lo que cabe concluir que no se trata de una impugnación autónoma. Pero la conclusión no es tan clara en relación con el art. 25 TRLS, que es también objeto de consideraciones sobre su constitucionalidad. En este último caso, el juicio de relevancia no aparece correctamente formulado, pues es obligación del órgano judicial justificar qué precepto legal se cuestiona no pudiéndose plantear, como en este caso, cuestión de inconstitucionalidad de dos preceptos de aplicación alternativa, el 23 TRLS en el caso de que se trate de un supuesto de suelo en el que no existe incidencia del planeamiento urbanístico, o del art. 25 TRLS para un suelo en el que pueda reconocerse una indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización. Adicionalmente, lo que cuestionaría la Sala sería el apartado 2 del art. 25 TRLS, puesto que no se ofrece explicación alguna sobre el apartado primero. Por ello la cuestión sólo debe admitirse en relación con el art. 23 partiendo de la consideración del suelo como rural sin ninguna incidencia del planeamiento urbanístico, y debería excluirse también como objeto de la cuestión el apartado 2 del art. 23 TRLS que se refiere al suelo sobre el que existe una incidencia urbanística concreta. No se acredita en el expediente, ni razona la Sala, que en el suelo expropiado exista planeamiento urbanístico en vigor, y no puede considerarse sino un error que el Proyecto de Singular Interés atribuya al suelo el carácter de urbanizable, pues incurriría en la prohibición del art. 36.1 LEF que impide tener en cuenta las plusvalías consecuencia del Plan o proyecto de obras que dan lugar al proyecto de expropiación.

Esto afirmado, aborda la constitucionalidad del art. 23 TRLS insistiendo que el presupuesto del que parte el Auto es el de un suelo en situación de rural no pendiente de transformación urbanística (art. 12 b TRLS); por ello no es objeto de la cuestión el apartado b) de este precepto que parte de la atribución de un mayor valor a la finca expropiada en cuanto se le han asignado usos por la ordenación territorial o urbanística que

no hayan sido aun plenamente realizados, lo que no sucede en este caso en que no estamos ante una actuación urbanística promovida por la Administración local sino por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha. Así, lo que el Auto plantea es si la existencia en la proximidad de la finca valorada de suelo urbano, en concreto, de un polígono industrial, debe tenerse en cuenta para su valoración.

Explica a continuación el método de valoración por capitalización de rentas tal y como ha sido concebido en la Ley y el reglamento de valoraciones. Un método que tiene en cuenta la renta de explotación, con tipos de capitalización diferentes para explotaciones diferentes, y ello en función del riesgo de cada actividad en suelo rural (art. 7 a 18 del reglamento), así como el factor de corrección incluido en el párrafo tercero del art. 23.1.a), como consecuencia de una enmienda incluida en la tramitación del proyecto de ley. Este factor obedece a la consideración de que aunque la renta de posición está implícita en la renta potencial, existen casos en que la singular localización, al margen de la expectativa de desarrollo urbano, aconseja la aplicación de un factor de modulación al alza. Así concebido, este método no vulnera el art. 33.3 CE ni el art. 14 CE. Partiendo de la doctrina sentada en las SSTC 61/1997 y 164/2001, el legislador cuenta con un amplio margen para fijar las distintas modalidades de valoración cuyo único límite es que no se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable, lo que no es el caso. El concepto de precio, de acuerdo con el punto 4.2 de las Normas Internacionales de Valoración de Activos elaboradas por el Comité de Normas Internacionales de Valoración (IVSC), es el término usado para designar la cantidad pedida, ofrecida o pagada por un determinado bien. Sin embargo, continúa, debido a los intereses de un determinado comprador, el precio que se paga por esos bienes puede no tener relación alguna con el valor que pueden adscribir a estos bienes y servicios otras personas. El concepto económico de valor, prosigue, de acuerdo con el punto 4.5, refleja la visión que se tiene en el mercado de los beneficios que obtiene el que posee los bienes o recibe los servicios en la fecha de efectiva evaluación. Así pues, una vez eliminado el tope del doble, el órgano competente es libre para establecer un coeficiente mayor siempre y cuando no contemple expectativas urbanísticas y en función de otros factores desarrollados por el art. 17 de Reglamento de valoraciones. Este sistema resulta conforme con el art. 33.3 CE y el criterio del razonable equilibrio en el sacrificio del expropiado, pues valora el terreno en situación básica de suelo rural en función de su capacidad de renta real o potencial sin tener en cuenta expectativas incompatibles con esa situación o estado, e impide la compensación por

valores especulativos pagados en el mercado con funcionamiento real muy alejado de un mercado perfecto.

Todo sistema valorativo engendra aplicaciones que desde la perspectiva micro pueden considerarse injustas o desiguales. Pero en el suelo rural o no urbanizable lo normal es la enajenación voluntaria a precios de mercado y, posteriormente, continúa con una cadena de transmisiones a precios crecientes reveladora del pago de expectativas indebidamente anticipadas. Tomar como referencia precios especulativos en un mercado con un funcionamiento alejado de la competencia perfecta no es conforme con el mandato de evitar la especulación (art. 47 CE). Tampoco puede decirse que haya discriminación, pues no son iguales los propietarios de fincas incluidas en un sector a ejecutar por compensación en el que se han generado costes y riesgos empresariales que los propietarios han tenido que sufragar y el propietario de un ámbito que se va a ejecutar por expropiación, en el que éste sólo se ve privado de la participación en la ejecución cuando aún no se ha iniciado o no se ha concluido.

Este sistema de valoración ha sido analizado en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, que abordó tanto la valoración de las expectativas urbanísticas como la constitucionalidad de los preceptos cuestionados, tanto desde la perspectiva del art. 33 CE, como del art. 14 CE. Y tras reproducir literalmente lo que denomina su FJ 2, afirma que una vez eliminado el límite de la corrección de la valoración del suelo rural, la norma resulta perfectamente hábil para obtener una valoración del bien ajustada a su valoración real, esto es, guarda un proporcional equilibrio con su valor real.

Finalmente, tras recordar que el art. 25 TRLS queda fuera de la cuestión de inconstitucionalidad, señala que el art. 25.2 TRLS no puede considerarse inconstitucional. La aplicación de este precepto solo se produciría con un suelo susceptible de transformación en “suelo urbanizable”, en cuyo caso se aplicaría el art. 23.2 TRLS, al que habría que sumar la indemnización prevista en el art. 25.2 TRLS. Pero el Auto no razona el cumplimiento de los requisitos del art. 25.1 TRLS, lo que abunda en la falta del juicio de relevancia. Tras reproducir parcialmente el Auto de planteamiento y afirmar que ningún razonamiento se realiza en relación con el art. 25.1 TRLS, señala que cuando se impide la participación en la ejecución de una actuación de urbanización, la valoración de esa facultad realiza un tratamiento ponderado de la situación en que estos se encuentran. Los



porcentajes del art. 16 TRLS, que pueden ser modificados por la legislación autonómica, son razonables en terrenos en los que no ha existido urbanización sino previsiones de urbanización y no pueden compararse con suelos urbanizados. No es, por tanto, inconstitucional el criterio establecido en el art. 25.2 TRLS por el hecho de que parezcan inferiores a los que pueden obtenerse por una no acreditada enajenación en el mercado.

El Abogado del Estado concluye solicitando la inadmisión parcial de la cuestión de inconstitucionalidad, y su desestimación.

7. El Fiscal General del Estado presentó sus alegaciones en el Registro del Tribunal Constitucional el 7 de enero de 2015. Tras exponer extensamente los antecedentes de hecho y los motivos en que se fundamenta el Auto de planteamiento de la cuestión, no opone óbice procesal alguno relativo al trámite de audiencia y al juicio de aplicabilidad y relevancia realizado por el órgano judicial.

Recuerda, a seguidas, que la STC 141/2014, de 11 de septiembre, anuló el inciso “hasta el máximo del doble” del art. 22.1.a) LS y correlativo 23.1.a) TRLS. Considera que la duda de constitucionalidad ahora planteada en relación con el art. 23.1.a) TRLS es coincidente con la expresada en los recursos resueltos en aquella sentencia (FJ 13) siendo así que este Tribunal afirmó entonces que: (i) el art. 33.3 CE no exige que la indemnización sea equivalente al valor de mercado bastando con que exista un proporcional equilibrio entre la indemnización y el valor económico del bien; (ii) la valoración se desvincula de la clasificación del suelo atendiendo a la situación fáctica del terreno, determinando así un valor objetivo que no incluya las expectativas urbanísticas generadas por la acción de los poderes públicos y paliar la especulación; (iii) la ley distingue dos situaciones de suelo rural y urbanizado, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico porque dicho destino se ha hecho realidad; (iv) reconoce el derecho de propiedad privada como un conjunto de derechos y obligaciones, función social que no permite anular la utilidad meramente individual del derecho. Termina por reproducir literalmente el FJ 13 de la citada sentencia. De todo ello concluye que la duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial en relación con el art. 23 TRLS ya ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional no estimando razonable el límite de “hasta un máximo del doble”, lo que conllevaría la desaparición sobrevenida de la cuestión en relación con los apartados 1 y 2 del art. 23.

Añade, aún, en relación con la valoración de las expectativas urbanísticas, que el derecho de propiedad del suelo delimitado por el Texto Refundido no integra facultades de urbanización o de edificación, facultades que sólo se adquieren cuando el instrumento de planeamiento ha sido aprobado por la Administración y el propietario ha cumplido con las cargas. Este régimen urbanístico conlleva la adquisición gradual de las facultades urbanísticas que no se consideran inherentes al derecho de propiedad, sino condicionadas al cumplimiento de una serie de deberes, regulación que es conforme con el apartado 2 del art. 23 TRLS. Por ello, la libertad estimativa que reclama el órgano judicial proponente de la cuestión está vedada por la doctrina constitucional (SSTC 166/1986, FJ 13 b) y 313/2006, FJ 8 A) y la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 21 de marzo de 2013, Rec N°.1884/2010) que declaran que la proporcionalidad que debe existir entre la indemnización expropiatoria y el daño producido al expropiado debe ser determinado por el legislador mediante la fijación de distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes expropiados debiendo ser respetadas salvo que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable.

La exclusión de las expectativas responde a la finalidad legítima y objetiva de evitar la especulación derivada de futuros e hipotéticos usos o destinos del terreno consecuencia de una posible actuación de la Administración sobre el suelo no hecha realidad, y persigue valorar el suelo por lo que es en el momento de la valoración. Insiste en que el art. 23 TRLS establece un factor de localización, o renta de posición, que actúa como factor relevante en la determinación del valor del suelo rural, factor de localización que aunque permite considerar factores extrínsecos al valor del suelo, en ningún caso puede comprender expectativas urbanísticas. Es así que, una vez eliminado el tope del doble, y habida cuenta de las modificaciones normativas operadas por la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, disposición final 16, y art. 10.2 Real Decreto Ley 6/2010, de 9 de abril, late en la legislación sobre valoración del suelo el propósito de evitar una infravaloración del suelo rural, al arbitrar una serie de medidas correctoras del posible alejamiento del valor de mercado de este tipo de suelos, pero también para evitar la especulación, para lo que ha excluido las expectativas urbanísticas. La propia STC 141/2014, se habría pronunciado sobre el apartado 2 del art. 23 TRLS cuando concluye que procede declarar que el art. 23 TRLS no es inconstitucional con la única salvedad del inciso hasta un máximo del doble, para lo que reproduce literal y parcialmente los argumentos de su fundamentación.

Continúa señalando que el órgano judicial plantea la posible inconstitucionalidad del art. 12 TRLS por su conexión con el art. 23 TRLS, por considerar que establece dos clases de suelo a efectos valorativos que se desligan de la tradicional clasificación del suelo y atiende a la situación física del suelo en el momento de la expropiación. La Sala no discrepa de la clasificación que hace el art. 12, pero considera que en la situación única de suelo rural cabe incluir situaciones muy dispares, suelo rústico en un entorno urbano alejado de centros urbanos y dedicados al aprovechamiento agropecuario; suelo rústico o no urbanizable próximo a dichos centros o en zona de crecimiento de la ciudad; suelo clasificado como suelo urbanizable programado que se expropia antes de estar iniciada la urbanización, o antes de su finalización y suelo urbano no consolidado por la urbanización. Al igualar todas las situaciones para su valoración, el art. 23 no es constitucional pues impide incluir todos los elementos de valor que concurren. El Texto refundido explica en su exposición de motivos que no utiliza la técnica urbanística de la clasificación, porque no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo. El art. 13 TRLS, hoy derogado por la disposición única tercera de la Ley 8/2013, regulaba el régimen del suelo rural en las dos situaciones en que se puede encontrar, una de las cuales es aquella susceptible de transformación urbanística y que todavía no reúne los requisitos para ser suelo urbano. Lo que la anterior legislación consideraba suelo urbanizable es lo que la ley actual considera suelo rural en proceso de transformación a suelo urbanizado y, una vez que adquiere esta condición, está sujeto al régimen propio de éste. Dada la distribución constitucional de competencias y aun cuando el Estado determina las condiciones básicas de la propiedad, son las Comunidades Autónomas las que determinarán en qué situación se encuentra el suelo. No obstante, las situaciones básicas del suelo son las que delimitan el contenido del derecho de propiedad, lo que vendría refrendado por la doctrina constitucional precedente, para lo que cita la STC 61/1997, FJ 14. B) y lo por esta afirmado en relación con la clasificación del suelo, así como la STC 164/2001, FJ 13. En consecuencia, el Estado a través del art. 12 TRLS no ha hecho sino de conformidad con el art. 149.1.1ª CE configurar la premisa a partir de la cual se fijan las condiciones básicas del suelo y establecer el presupuesto lógico jurídico para la aplicación del sistema de valoraciones.

Añade que el órgano judicial proponente señala que la finca es rústica pues el Proyecto de Singular Interés que motiva la expropiación “establecía un precio unitario en la zona de 25

euros/m<sup>2</sup> (precio referido al suelo antes de la adquisición de cualquier facultad urbanística propia del suelo urbanizable) y consta convenio entre el Instituto de Finanzas de la Comunidad de Castilla La Mancha y Aernovo Composites SAU en que se prevé la valoración del suelo urbanizado a razón de 195 euros/m<sup>2</sup>, además de que en otros autos, se han observado precios de referencia de hasta 215 euros/m<sup>2</sup>. Así el suelo valorado en octubre de 2008 vale 2,0381 euros/m<sup>2</sup> y se enajena tres meses después una vez urbanizado a 195 euros/m<sup>2</sup>". Como ya había anticipado, insiste en que el Texto refundido prescinde de la categoría de suelo urbanizable a efectos de la valoración, su valor será el del suelo rural sin perjuicio de la indemnización que establece el art. 25 TRLS. Este precepto legal reconoce al propietario del suelo la facultad de participar en la ejecución de actuaciones urbanizadoras como facultad independiente de la propiedad del suelo. Este derecho "no formaría parte de la propiedad del suelo sino que pertenecería al propietario del suelo en cuanto titular del derecho sobre el suelo". En cuanto a los criterios de valoración de la cuantificación de la indemnización debida por este concepto se calcula por los criterios objetivos establecidos en el art. 25.2 TRLS. Debe tenerse en cuenta a estos efectos que la STC 141/2014 se refiere a esta indemnización como un "complemento indemnizatorio importante", pero además viene a coincidir con la participación que le corresponde a la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanizadora de la administración, lo que hace proporcional y razonable la cantidad que debe percibir el expropiado como consecuencia de la privación de esta facultad, lo que convertiría esta duda de inconstitucionalidad en infundada y no contraria al art. 33.3 CE.

Finaliza el Ministerio Fiscal sus alegaciones con el art. 14 CE, para lo que invoca la STC 141/2014, FJ 9B) que descarta la vulneración del precepto constitucional invocado.

Suplica, en definitiva, se declare la pérdida de objeto de la cuestión respecto del art. 23.1.a) TRLS; en relación con el apartado 2 del mismo precepto entiende que debe ser rechazada por notoriamente infundada, y finalmente, respecto de los arts. 12 y 25 TRLS entiende que procede rechazar la cuestión de inconstitucionalidad.

8. Por providencia de veinte de octubre de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente cuestión el veintidós del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. Este proceso constitucional tiene por objeto resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha respecto del art. 23.1.a) y 2 en relación con los arts. 12 y 25 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Como se expuso de forma pormenorizada en los antecedentes, la Sala considera que el art. 23.1.a) TRLS establece un método de valoración, el mismo para el suelo que se encuentra en situaciones muy diversas, pero en situación básica de suelo rural de acuerdo con el art. 12 TRLS, pues sólo se excluye de esta situación básica el suelo urbanizado o suelo urbano consolidado por la urbanización, que impide llegar a una valoración que responda a su valor real, ya que no permite tener en cuenta los factores que inciden en su valor de mercado, y, en especial, las expectativas derivadas de la aprobación del planeamiento o clasificación del suelo como urbanizable delimitado (art. 23.2 TRLS). Es cierto, reconoce la Sala, que para este último tipo de suelo, la ley contempla otra indemnización, la prevista en el art. 25 TRLS, debida a la privación de la facultad de participar en la actuación urbanizadora. Si esta indemnización correspondiera al valor real del suelo expropiado, nada habría que objetar sobre la constitucionalidad del método de valoración previsto para este tipo de suelo. Pero esta indemnización no se corresponde con el valor real del suelo, pues se limita a reconocer un porcentaje, entre el cinco y el quince por ciento, a determinar por las Comunidades Autónomas, aplicado a la diferencia de valor que tendrían los suelos ya urbanizados y el que tienen en su situación inicial. De no haber sido privados los propietarios de su facultad de participar en la actuación de transformación urbanística, habrían incrementado su patrimonio con la diferencia de valor que habrían adquirido los terrenos, descontada la cesión del aprovechamiento lucrativo prevista en la ley urbanística. De ello concluye la vulneración del art. 33.3 CE. En directa relación con lo señalado, aduce también la Sala discriminación entre quienes se ven privados de su propiedad y aquellos a quienes se permite continuar con ella y finalizar la transformación urbanística, trato desigual que estima vulnera el art. 14 CE. De ahí que la Sala plantee cuestión de inconstitucionalidad “respecto de los arts. 23, párrafos 1.a) y 2) del Texto Refundido en relación con sus arts. 12 y 25, en los términos que derivan de la presente resolución”.

El Abogado del Estado, solicita la inadmisión de la cuestión en lo que se refiere al art. 25 TRLS, y, subsidiariamente, en lo que atañe al art. 25.1 TRLS. Desde la perspectiva del art.

33.3 CE, sostiene que, una vez declarado inconstitucional por la STC 141/2014, de 11 de septiembre, el inciso “hasta el máximo del doble” del art. 23.1.a) TRLS, este apartado no es inconstitucional. Tampoco lo es el apartado 2, sobre el que ya se habría pronunciado el Tribunal en la misma sentencia, ni el art. 25 TRLS, que otorga un tratamiento más ponderado de la situación en que se encuentra el suelo sometido a una actuación de transformación urbanística. Considera que no se achaca inconstitucionalidad alguna al art. 12 TRLS, salvo por su relación con el art. 23 TRLS. Descarta, finalmente, que el tratamiento desigual de los propietarios, según sean o no expropiados, vulnere el art. 14 CE al no tratarse de situaciones iguales.

El Fiscal General del Estado, por su parte, no opone óbice procesal alguno, aunque solicita se declare la pérdida de objeto de la cuestión en lo que atañe al art. 23.1 a) TRLS, y, por argumentos similares a los expuestos por el Abogado del Estado, se desestime la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala para el resto de los preceptos impugnados.

2. Antes de abordar la cuestión de fondo planteada, debemos dar respuesta al óbice procesal opuesto por el Abogado del Estado relativo a su objeto y a la falta del juicio de aplicabilidad y relevancia. Considera que la forma en que está planteada genera dudas relativas a su objeto, puesto que la cuestión afecta a preceptos que, como el art.12 TRLS no generan por sí solos objeción alguna de constitucionalidad, sino que éstas vienen dadas por su relación con el resto de preceptos cuestionados. A la vez, entiende que el Auto proponente no ha realizado adecuadamente el juicio de aplicabilidad y relevancia del art. 25 TRLS. Tal y como se expuso en los antecedentes, razona que no es posible plantear una cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 23 y el art. 25, cuando ambos preceptos son de aplicación alternativa. El primero sería aplicable al suelo rural sin incidencia sobre el mismo de una actuación urbanística concreta, mientras que el segundo lo sería para el suelo clasificado por el planeamiento. Es más, dirá, del expediente no deriva, ni razona la Sala, que en el suelo expropiado exista planeamiento urbanístico en vigor cuando no se trata de un proyecto municipal sino autonómico, y no puede considerarse sino un error que el Proyecto de Singular Interés atribuya al suelo el carácter de urbanizable, pues incurriría en la prohibición del art. 36.1 LEF, que impide tener en cuenta las plusvalías consecuencia del Plan o proyecto de obras que dan lugar al proyecto de expropiación.

Para resolver esta objeción procesal, resulta necesario exponer someramente el sistema que la Ley estatal establece.

A diferencia del Texto Refundido de 1976 y la Ley 6/1998, de Régimen de Suelo y Valoraciones (LRSV), la Ley 8/2007 y, en consecuencia, el Texto Refundido de 2008, han desligado la definición de los derechos y deberes de los propietarios y la valoración del suelo de su clasificación urbanística. El nuevo sistema de delimitación del contenido de los distintos estatutos jurídicos de la propiedad del suelo, que sirve a su vez para determinar el método de valoración, no se ha visto alterado por la modificación operada por la Ley 8/2013, de 26 de noviembre, que se ha limitado a incluir en la situación de suelo urbanizado los suelos urbanos consolidados por la edificación, que no resultan afectados por la presente cuestión, y a reubicar sistemáticamente, renumerando, algunos de sus preceptos. Por ello, en aras de una mayor claridad expositiva, y aun cuando la Ley 8/2013 no estuviera vigente en el momento de dictarse la valoración impugnada en el proceso judicial, nos referiremos, en adelante, a los preceptos del Texto Refundido de acuerdo con la numeración vigente en el momento de dictarse esta resolución.

Si antaño los métodos de valoración variaban según la clasificación del suelo, es decir, según se tratase de suelo no urbanizable o suelo urbanizable no delimitado; suelo urbanizable o suelo urbano no consolidado, y suelo urbano consolidado, el Texto Refundido parte de dos nuevos elementos: la situación básica en que se encuentra el suelo y la actuación de transformación urbanística a la que está sometido. Esto es lo que explica que la ley estatal no mencione ya las tradicionales clasificaciones del suelo para fijar los derechos y deberes que integran las condiciones básicas de los distintos derechos de propiedad y, por tanto, tampoco para la determinación de los criterios de valoración, y, de igual forma, es lo que da cumplida razón de que todas las leyes urbanísticas autonómicas sin excepción y el Texto Refundido de 1976, que sigue siendo directamente aplicable en Ceuta y Melilla, sigan manteniendo la técnica urbanística de la clasificación para determinar los derechos y deberes de los propietarios, pues esta clasificación resulta de la combinación de los dos criterios antes enunciados. Es decir, de la situación básica en que se encuentra el suelo y de las actuaciones de transformación urbanística a las que está sometido.

En efecto, de acuerdo con el art. 12 TRLS, se encuentran en situación básica de suelo urbanizado los suelos ya transformados por la edificación o la urbanización (suelo urbano), mientras que el resto pertenece a la condición de suelo rural (suelo no urbanizable y urbanizable). A las situaciones básicas en que se encuentra el suelo, se superpone la actuación de transformación urbanística o edificatoria a que estén sometidos (art. 14 TRLS). Así, en lo que interesa a la presente cuestión, dentro de los suelos rurales, se encuentran los preservados de la urbanización (suelo no urbanizable de protección y suelo no urbanizable común), aquellos para los que el plan no ha establecido condiciones de ordenación (suelo urbanizable no delimitado, no programado o no sectorizado) y aquellos otros para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a suelo urbanizado hasta que termine la correspondiente actuación de primera urbanización (suelo urbanizable delimitado, programado, o sectorizado).

Pues bien, conforme al Texto Refundido, los suelos en situación básica de suelo rural se valoran por el método de capitalización de la renta anual, potencial o real, conforme a su destino rural, que podrá ser corregido al alza en función de factores objetivos de localización en los términos que reglamentariamente se establezcan (art. 23 TRLS). Esta es la única compensación prevista para los propietarios de los suelos rurales no sometidos a una actuación de primera urbanización. Sin embargo, en el caso de los suelos en situación básica rural sometidos a una actuación de primera urbanización, entendiendo por tal la que conlleva el paso de un suelo de la situación básica de suelo rural a la de suelo urbanizado, para crear una o más parcelas aptas para la edificación y conectadas funcionalmente con la red de servicios [art. 14.1.a).1 TRLS], a la compensación obtenida por el método del art. 23.1 TRLS, que no tiene en cuenta las plusvalías derivadas del planeamiento aprobado o que pudiera aprobarse en el futuro (art. 23.2 TRLS), se le añade la debida por la privación de la facultad de participar en la actuación urbanizadora (art. 25.2 TRLS), siempre y cuando se den los requisitos establecidos en el art. 25.1 TRLS. Cuando la actuación de primera urbanización en el suelo rural ya estuviera iniciada cuando se procede a expropiar el suelo, la indemnización que corresponde por la privación de esta facultad es la prevista en el art. 26.2 TRLS en la que no cabe detenerse en este momento por exceder del objeto de esta cuestión.

En definitiva, el justiprecio contemplado en el Texto Refundido por la privación de la propiedad de los suelos que, aun estando en situación básica de suelo rural, están



sometidos a una actuación de primera urbanización, es decir, están clasificados como suelos urbanizables delimitados, programados o sectorizados y cuentan con la ordenación necesaria para legitimar la actividad urbanística de ejecución cuando ésta aún no se ha iniciado, está compuesto por la suma de dos conceptos indemnizatorios: el que corresponde al suelo sin tener en cuenta el destino que le atribuye el planeamiento (art. 23.1 TRLS) y el que le corresponde por la privación de la facultad de participar en la actuación urbanística o primera urbanización (art. 25.2 TRLS).

Cabe señalar, en primer lugar, que lo que la Sala cuestiona es la inconstitucionalidad del completo sistema de valoración establecido por el Texto Refundido para los suelos urbanizables delimitados o suelos rurales sometidos a una actuación de primera urbanización, de ahí que incluya en la cuestión todos los preceptos que inciden en la misma: el que descompone las facultades del derecho de propiedad, igualando todos los suelos con diferente clasificación (art. 12 TRLS) y determina la aplicación del método de capitalización de rentas, que no permite tener en cuenta las expectativas derivadas del planeamiento (art. 23.1.a) y 2 TRLS), así como el que reconoce de forma separada la facultad de participar en la actuación de urbanización y establece para ella un valor que no arroja un valor proporcionado al real del bien expropiado (art. 25 TRLS). Aunque la Sala reconoce que el método de comparación no es el único posible, considera que el art. 33.3 CE impide utilizar cualquier método que se aleje del valor del mercado. Y el sistema de valoración establecido para este tipo de suelos lo hace. Su objeto aparece, por tanto, convenientemente precisado sin perjuicio de que su resolución deba partir del análisis de cada uno de los preceptos impugnados.

Esto expuesto, resulta manifiesto que la objeción planteada por el Abogado del Estado relativa a que la cuestión se ha promovido en relación con dos preceptos (el art. 23 y el art. 25 TRLS) de aplicación alternativa, el primero para el suelo que no se encuentra afectado por una actuación de nueva urbanización, el segundo para aquellos sometidos a ella, es infundada. Cuando se trata de suelos rurales sometidos a una operación de primera urbanización la compensación, como se viene de razonar, se obtiene por la suma de las cantidades obtenidas en aplicación de ambos.

En cuanto a la alegación según la cual ni del expediente se deriva, ni la Sala razona expresamente que se trate de suelo afectado por una actuación de urbanización, es más,

que ello sólo puede proceder de un error, es importante recordar que de acuerdo con la doctrina constitucional, es al órgano judicial al que corresponde comprobar y exteriorizar el juicio de relevancia de modo que el Tribunal Constitucional no puede invadir ámbitos que a éste corresponde, rectificando el criterio de los órganos proponentes, salvo en supuestos en que de manera notoria y sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se desprenda que no existe nexo causal entre la validez de los preceptos jurídicos cuestionados y la decisión a adoptar en el proceso a quo (por todas STC 139/2005, de 26 de mayo, FJ 5).

Pues bien, a diferencia de lo alegado por el Abogado del Estado, la Administración demandada reconoce en su contestación a la demanda que el suelo expropiado en la fecha a la que debe referirse la valoración, no sólo estaba clasificado como suelo urbanizable como consecuencia de la aprobación definitiva del Proyecto de Singular Interés, mediante el acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de septiembre de 2008, que obligaba al planeamiento municipal a incorporar sus determinaciones, sino que establecía, además, que la ejecución sistemática del planeamiento se llevaría a efecto por el sistema de expropiación forzosa, lo cual, por razones obvias, sólo es posible cuando existe una actuación de urbanización prevista en el planeamiento. No cabe tampoco acoger la alegación del Ministerio Fiscal según la cual el Auto proponente habría afirmado que la finca es rústica pues el Proyecto de Singular Interés que motiva la expropiación “establecía un precio unitario en la zona de 25 euros/m<sup>2</sup> (precio referido al suelo antes de la adquisición de cualquier facultad urbanística propia del suelo urbanizable)”. El proyecto de Singular Interés se refería, y así lo explicita el Auto, a la situación del suelo antes de la aprobación de este instrumento de ordenación, y la alusión a su condición de rústica antes de la aprobación del proyecto se realiza por el Auto para justificar que, incluso antes de su clasificación, el suelo tenía un precio superior en el mercado al que establece la resolución del Jurado territorial impugnada en el proceso del que trae causa esta cuestión.

Antes al contrario, el Auto de planteamiento de la cuestión razona que “la definición de suelo rural que hace el art. 12 TRLS incluye en su seno el caso de un suelo urbanizable en el que la urbanización aún no se ha iniciado. Ahora bien, la ley pretende introducir una matización valorativa cuando el art. 25 TRLS indica la posibilidad de valorar la pérdida de la facultad de participar en las actuaciones urbanizadoras. Si esta matización permitiera hallar un valor comparable al valor real del bien en tales casos, no habría problema alguno

de constitucionalidad en este caso”. Como quiera que el Auto explica que “sin ir más lejos, consta por ejemplo, aportado por el demandante, el convenio entre la beneficiaria de la expropiación, Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha SA y AERNOVA COMPOSITES SAU, de 8 de enero de 2009, en el que se prevé la enajenación del suelo urbanizado a razón de 195 euros/m<sup>2</sup>”, sólo cabe concluir que la Sala ha razonado debidamente, valiéndose de conceptos urbanísticos, la aplicación y relevancia, junto con el art. 23 TRLS, del art. 25.2.a) del mismo texto legal. La valoración discutida en el proceso y que genera las dudas de constitucionalidad a la Sala proponente, trae causa, según esta expone, de la expropiación en ejecución del planeamiento de la que fue beneficiaria la mercantil pública, que procedió a venderlos una vez urbanizados. De ahí que la valoración discutida afecte a un suelo rural, condición a la que el Auto se refiere expresamente al señalar que había sido recogida en el Proyecto de Singular Interés, y sometido a una actuación de primera urbanización, que es la que permite que la beneficiaria de la expropiación lo urbanizara en ejecución del planeamiento.

Sin duda, no es exigible al Auto de planteamiento que anticipe en este momento procesal todos y cada uno de los motivos de la resolución que finalmente vaya a adoptar. Basta con que establezca la debida conexión entre la cuestión planteada y el objeto del litigio para garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a este tipo de proceso constitucional. Y esta conexión ha quedado debidamente acreditada por la Sala.

A mayor abundamiento, el supuesto error en que habría incurrido el Auto, según el Abogado del Estado, y que justificaría rectificar su razonamiento, se basa en su interpretación de que sólo el planeamiento municipal puede clasificar suelo y no así, sin embargo, la ordenación territorial -lo que contradice palmariamente el tenor literal del art. 12.2.b) TRLS-, y en que la aplicación del art. 25.2 TRLS a este supuesto vulneraría lo dispuesto en la Ley de Expropiación forzosa. Esto es, meras razones de legalidad ordinaria que no permiten a este Tribunal reemplazar el juicio del órgano judicial sin invadir el ámbito que a éste último corresponde.

Por las razones expuestas no podemos dar la razón al Abogado del Estado cuando afirma que la Sala no ha realizado alegación alguna sobre la relevancia del apartado primero del art. 25 TRLS, que determina las condiciones del nacimiento para el propietario de la facultad de participar en la actuación de urbanización y de su compensación. En la medida

en que ésta parte de que no es posible separar, a efectos de valoración, el suelo del destino que para él contempla el planeamiento y el art. 25 TRLS, a pesar de reconocer la facultad de participar, no prevé una indemnización adecuada al valor que realmente tiene un suelo urbanizable delimitado destinado a su transformación, la Sala ha justificado su aplicabilidad y relevancia de la misma forma en que lo ha hecho para el art. 12 TRLS cuyo juicio de aplicabilidad y relevancia no plantea, sin embargo, objeción alguna al Abogado del Estado.

Cuestión distinta es el art. 25.2. b) TRLS, que establece el método de valoración aplicable a los supuestos en que el suelo rural sometido a una actuación de primera urbanización ve modificadas las condiciones de su ejercicio por variación de los usos del suelo o reducción de su edificabilidad, que la Sala descarta implícitamente sea el que concurre en el supuesto que ha dado origen a esta cuestión, en el que el propietario del suelo valorado ha sido privado por completo de su propiedad, a causa de la expropiación en favor de la beneficiaria. De ahí que el art. 25.2.b) TRLS deba quedar al margen de nuestro pronunciamiento.

3. El art. 12 TRLS define uno de los elementos que, como se expuso en el fundamento jurídico anterior, sirve para delimitar el contenido de los derechos y deberes de los distintos estatutos de la propiedad, y, en función de ellos, determinar el método de valoración que resultará de aplicación. No es inconstitucional que este precepto incluya en la situación básica de rural todos los suelos aún no transformados, esto es, no incorporados al desarrollo urbano, partiendo de las características físicas en que realmente se encuentran, y sin tener en cuenta el diferente destino que les atribuye el planeamiento urbanístico o de ordenación territorial, y en función de ello sirva para aplicar a todos un mismo método de valoración, el contemplado en el art. 23 TRLS. Tampoco lo es, que el legislador, al delimitar el derecho de propiedad, opte por separar las diferentes facultades que este le atribuye, para en función de ello establecer distintos conceptos indemnizatorios (art. 25.1 TRLS).

El legislador puede, en atención a la función social que cumple la propiedad, delimitar su contenido (art. 33.2 CE) definiendo los derechos y deberes que ésta comprende en cada caso -régimen estatutario del derecho de propiedad-. Así, el legislador estatal, al delimitar el derecho de propiedad, bien puede establecer que el ius aedificandi se vaya adquiriendo

en función de cumplimiento de los deberes, tal y como dispone el art. 7 TRLS, cuando prevé que la patrimonialización de la edificabilidad se produce con su realización efectiva y está condicionada al levantamiento de las cargas. Así lo afirma la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 9 B) que concluye que “Tampoco se deriva de la Constitución que el método de valoración del suelo haya de atender necesariamente al contenido del plan y, más concretamente, a la clasificación que éste prevea para el terreno. Este criterio podría considerarse preferible, como lo entienden en su demanda los diputados recurrentes; pero la controversia se desplazaría entonces desde el terreno de la constitucionalidad al de la oportunidad política”.

En otras palabras, la definición del contenido de la propiedad y, en consecuencia, la valoración del suelo puede partir de la clasificación del mismo, pero esta no es la única opción para el legislador de acuerdo con el art. 33 CE, pues ello dependerá del contenido del derecho de propiedad que éste previamente haya delimitado.

Por ello cabe afirmar, siguiendo la STC 141/2014, de 11 de septiembre. FJ 9 B), que la definición que realiza el art. 12 TRLS de las situaciones en que se encuentra el suelo incluyendo en la situación de rural suelos con distinta clasificación urbanística, no es inconstitucional. No solo porque tiene carácter meramente instrumental para la definición de los derechos y deberes de las distintas propiedades del suelo y, aplicar conforme a éstos, un determinado método de valoración, sino porque, además, la clasificación del suelo, con ser un método posible no es el único que respeta el art. 33 CE. Por las mismas razones, no es inconstitucional que el art. 25.1 TRLS establezca las condiciones para que nazca la facultad del propietario de participar en la actuación de urbanización y los requisitos que tienen que concurrir para que su privación sea indemnizada. Se trata de una decisión del legislador estatal, adoptada en el ejercicio de la discrecionalidad que le asiste al determinar las facultades y deberes que garantizan la igualdad del derecho de propiedad, que no ha sido cuestionada en este proceso, y que excede del ámbito de control de constitucionalidad que corresponde a este Tribunal.

Si ello es así, tampoco es inconstitucional el art. 23.2 TRLS, que se limita a concretar la regla mencionada, descartando que se tengan en cuenta, en el método de capitalización de rentas, las que podrían derivar del destino de transformación urbanística que haya contemplado o pudiera otorgar en el futuro el planeamiento urbanístico o la ordenación

territorial: “En ninguno de los casos previstos en el apartado anterior podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial y urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados”. Tal y como señala la STC 43/2015, de 2 de marzo, FJ 5, “la regulación de un criterio de valoración que excluya de la compensación debida el incremento del valor que adquiere en el mercado un suelo clasificado como rústico por la confianza en que el planeamiento le reconocerá en su día usos urbanísticos, esto es, propios de los núcleos urbanos, no es inconstitucional, pues pretende evitar que se traslade a la colectividad tanto el coste de los riesgos que corresponde asumir a la propiedad como el resto de elementos subjetivos que intervienen en la formación del precio de mercado. En otras palabras, el art. 33.3 CE no garantiza en todo caso el valor de mercado. No lo hace, sin duda, cuando en su formación intervienen las expectativas derivadas de la futura aprobación del planeamiento, ni siquiera las derivadas de un planeamiento ya aprobado hasta que se hayan cumplido las cargas y deberes legalmente establecidos”.

En consecuencia, los arts. 12, 23.2 y 25.1 TRLS no son inconstitucionales.

4. En cuanto al método de valoración contemplado en el art. 23.1 a) TRLS, este Tribunal afirmó en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 9 B) y ha reiterado en la STC 43/2015, de 2 de marzo, FJ 5, en cuanto al método contemplado en el art. 23 TRLS, que “el método de capitalización de rentas modulado en atención a otros factores objetivos de localización es un sistema que incorpora valores acordes con la idea del valor real o económico del bien, que en abstracto puede ofrecer un proporcional equilibrio entre el daño sufrido y la indemnización. No obstante la propia ley reconoce que, en determinadas ocasiones, este criterio puede no llegar a reflejar correctamente el valor real del bien y prueba de ello es que permite corregir al alza el valor obtenido en función de factores objetivos de localización del terreno. El establecimiento de un tope máximo para este factor de corrección, que no se halla justificado, puede por ello resultar inadecuado para obtener en estos casos una valoración del bien ajustada a su valor real e impedir la determinación de una indemnización acorde con la idea del proporcional equilibrio, razones por las cuales el inciso ‘hasta el máximo del doble’ ha de reputarse contrario al art. 33.3 CE. En conclusión, desde el punto de vista abstracto que corresponde al Tribunal Constitucional, no ha de atenderse a las circunstancias precisas que en el supuesto concreto puedan darse, sino a la existencia de un proporcional equilibrio entre el valor del bien o

derecho expropiado y la cuantía ofrecida, de manera que la norma solo podrá considerarse constitucionalmente ilegítima cuando la correspondencia entre aquél y ésta se revele manifiestamente desprovista de base razonable”.

Así pues, una vez eliminado del ordenamiento el tope del doble con el que el legislador permite corregir el valor obtenido para los suelos que se encuentran en situación básica de suelo rural por el método de capitalización de rentas reales o potenciales en función de factores objetivos de proximidad, que pueden redundar en el valor real que tiene el suelo de acuerdo con su destino rural, y sin tener en cuenta expectativas urbanísticas, el art. 23.1.a) TRLS no es inconstitucional.

5. El Auto proponente de la presente cuestión alega que el suelo urbanizable delimitado tiene un precio en el mercado en el que incide el destino que le atribuye el planeamiento. Los propietarios ostentan la facultad de participar en la actuación urbanística obteniendo las plusvalías derivadas del planeamiento aunque deben hacer frente a los costes de producción del suelo y a la cesión del aprovechamiento lucrativo correspondiente a la participación de la comunidad. Si el art. 25 TRLS estableciera una compensación que se acercara al precio de mercado, ningún problema de constitucionalidad existiría, pero ni el art. 23 TRLS lo permite, al excluir en el método de capitalización de rentas las plusvalías derivadas del planeamiento, ni tampoco el art. 25 TRLS cuya aplicación arroja cantidades bien alejadas del valor de mercado, como intenta demostrar a partir de los precios establecidos en la pericial judicial y el precio de venta del suelo expropiado una vez urbanizado en ejecución del planeamiento.

La STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 9 B) afirma que: “Pues bien, esta regulación (arts. 25 y 26 del texto refundido de 2008) que prevé un complemento indemnizatorio importante, no ha sido objeto de impugnación y sobre su conformidad o no al texto constitucional tampoco han realizado los recurrentes argumentación específica alguna si quiera por su relación con el art. 22 de la Ley de suelo 2007 y 23 del texto refundido de 2008. Por tanto este Tribunal tampoco tiene que entrar ahora a enjuiciar la constitucionalidad ni de estas reglas adicionales concretas, ni tampoco del sistema de valoración completo”. En consecuencia, este Tribunal no se pronunció sobre la constitucionalidad del art. 25 TRLS y a ello debemos ahora dar respuesta ciñéndonos al objeto de la cuestión en los términos en que anteriormente ha sido delimitado.

Para ello, debemos partir, una vez más, de lo afirmado en la STC 141/2014, de 11 de septiembre. Esta señala, en primer lugar, que el art. 33.3 CE garantiza una indemnización que guarde un proporcional equilibrio con el valor económico del bien expropiado, aun cuando éste no es necesariamente el valor que el mercado está dispuesto a pagar por él: “La Constitución no exige, pues, que la indemnización correspondiente por la privación de bienes y derechos sea equivalente al valor de mercado de éstos, consintiendo así pues al legislador estatal un margen de apreciación para instituir distintas modalidades de valoración” [FJ 9B)]. Pero, a la vez, establece un límite a este margen de apreciación, pues la determinación de criterios objetivos no justificados, en concreto, el establecimiento de un máximo o tope a la corrección a aplicar al valor obtenido por capitalización de rentas en función de factores objetivos puede impedir, en determinados casos, que la compensación guarde proporción con el valor real del bien y, en consecuencia, puede dificultar una determinación de la indemnización acorde con la idea del proporcional equilibrio. Por esta razón este Tribunal declaró inconstitucional el inciso “como máximo del doble” del art. 23.1.a) TRLS: “no obstante, respecto de dichos factores, el art. 23.1 prevé un máximo o límite a la corrección de la valoración del suelo, que incorpora un tope máximo que no se halla justificado, que puede resultar inadecuado para obtener en estos casos una valoración del bien ajustada a su valor real”.

Señaló esta sentencia, también, que el valor económico del derecho viene determinado por el contenido que el legislador estatal haya delimitado. Para ello goza de una amplia discrecionalidad. Así, puede legítimamente optar por desvincular el *ius aedificandi* del derecho de propiedad y establecer que este no se incorpore a la propiedad del suelo, que no se adquiera, hasta que no se hayan cumplido las cargas inherentes a la actuación urbanizadora: “así lo dispone el art. 7 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 que dice que la ‘previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por si misma no la integra en el contenido de la propiedad del suelo’. La patrimonialización de la edificabilidad, sigue explicando el precepto, ‘se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y levantamiento de las cargas propias del régimen que le corresponda’. La edificabilidad no es, pues, una cualidad del suelo mismo, sino un contenido que le otorga la ley y el plan a cambio del cumplimiento de determinadas obligaciones y es indudable que esta configuración legítima del derecho de propiedad urbanística tiene lógicamente una incidencia y traducción en el



régimen de valoración del suelo cuando ya está transformado, esto es, en el suelo urbanizado, mientras que en el suelo rural la indemnización de la simple expectativa urbanística se condiciona a la concurrencia de determinadas circunstancias establecidas en la Ley”. A ello debemos añadir aún, que este Tribunal nada señaló en relación con el complemento indemnizatorio que contempla el art. 25 TRLS, al que a continuación nos referiremos, ni tampoco respecto al sistema completo que, a la vista de este precepto, establece la ley para la valoración del suelo.

Pues bien, el art. 25 TRLS contempla la indemnización por la privación de la facultad de participar en la actuación de primera urbanización. Conforme al art. 8.3 c) TRLS, entre las facultades que comprende la propiedad del “suelo en situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan el paso a la situación de suelo urbanizado”, se encuentra la de “participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere el apartado 1 del art. 14 -actuaciones de primera urbanización- en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación”. Esto es, a diferencia de la facultad de iniciativa que sólo se reconoce al propietario cuando la Administración no se la haya reservado o cuando se la haya atribuido al propietario (arts. 6.4 y 5, y 8.3.b TRLS), el Texto refundido atribuye al propietario de este tipo de suelo, con independencia del sistema de ejecución, público o privado, por el que se opte, la facultad de urbanizar sus terrenos y a quedarse con las fincas de resultado en función de su aportación, con la carga de costear la urbanización y realizar las cesiones correspondientes en esta misma proporción. Se trata, en definitiva, de una facultad que el legislador, al delimitar el derecho de propiedad, ha incluido en el derecho cuando se dan las condiciones por éste establecidas. De ahí que, a diferencia de la facultad de iniciativa, la Administración no puede reservarse, excluyéndola del derecho de propiedad, la facultad de participar en la actuación urbanizadora, ni tampoco es necesario que un acto administrativo se la atribuya al propietario. Lo hace directamente la ley. Dicho sea esto sin perjuicio de que se le pueda privar de ella mediante su expropiación ya sea porque la Administración opte por un sistema de ejecución urbanística que elimine de ella a los propietarios -expropiación urbanística-, o bien porque los terrenos que ya incorporan esta facultad son necesarios para el cumplimiento de otros fines de utilidad pública o interés social ante los que debe ceder el derecho de propiedad -expropiación no urbanística-.

Es el art. 25.1 TRLS el que concreta cuándo nace esta facultad, esto es, cuando los terrenos rurales se encuentran incluidos en un ámbito delimitado que cuenta con todas las condiciones de ordenación necesarias para iniciar la actuación de nueva urbanización. Y determina las tres condiciones que deben darse para la compensación prevista en el art. 25.2. En primer lugar, que la disposición o acto que motiva la valoración impida o altere las condiciones de su ejercicio, cuando esta alteración consista en la modificación de los usos del suelo inicialmente contemplados o en la reducción de edificabilidad. En segundo lugar, que la privación se produzca antes del inicio de la actuación y del vencimiento de los plazos establecidos para llevarla a efecto o, después, cuando la ejecución no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la administración. En tercer lugar, que el propietario no haya incumplido sus deberes.

De esta forma, el legislador ha previsto una compensación, precisamente, para cuando el propietario, que ya es titular de la facultad de participar en la actuación de nueva urbanización, que no ha incurrido en incumplimiento, pero no ha cumplimentado aún carga alguna inherente a la actuación urbanizadora pues ésta aún no se ha iniciado, se ve privado de ella. Por mandato del art. 25 TRLS, una vez nacida la facultad de participación en la actuación urbanizadora, y dándose las condiciones establecidas para su compensación, su privación, ya sea porque el planeamiento se ejecute por el sistema de expropiación, o porque el suelo sea objeto de una expropiación no urbanística, debe ser indemnizada. Ello resulta coherente con un sistema urbanístico, en el que, a diferencia de otros modelos urbanísticos comparados, el propietario no tiene que adquirir onerosamente una facultad que pertenece a la Administración, ni siquiera tiene que hacerlo sin contraprestación, pues la ley se la atribuye directa y gratuitamente cuando se delimita la actuación y se aprueba la ordenación necesaria para proceder a la ejecución urbanística (arts. 8 y 25.1 TRLS), todo ello sin perjuicio de la obligación que se le impone de cumplir los deberes que son inherentes a la actuación de urbanización para la completa patrimonialización de la edificabilidad (art. 7 TRLS) entre los que figura la obligación de cesión al municipio del aprovechamiento lucrativo.

Esta facultad de participar en la actuación urbanizadora en régimen de equidistribución de beneficios y cargas que define el art. 8.3.c) TRLS al delimitar el derecho de propiedad, aún pendiente del cumplimiento de los deberes que le son inherentes, obra, pues, incorporada al patrimonio del propietario, cuando se dan las condiciones establecidas en el art. 25.1

TRLS. En caso contrario, el legislador no podría haber previsto indemnización alguna por su privación, ya que no son objeto de compensación las meras expectativas no incorporadas al derecho de propiedad, sino, solo y únicamente, las que ya lo están. Y esta facultad, cuya privación debe ser compensada por mandato del legislador, tiene un valor económico real, acorde con el contenido con que la ha definido el legislador, que es, conforme al art. 33.3 CE, el que debe ser indemnizado.

El valor económico de la facultad que incorpora el derecho de propiedad que se expropia no tiene que ser necesariamente un valor de mercado tal y como señaló el Tribunal Constitucional en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 9B). El legislador, dentro de su discrecionalidad, puede establecer distintos métodos de valoración, tanto más cuanto el mercado está sujeto a tensiones especulativas que el legislador debe tender a evitar por mandato constitucional. Pero, a la hora de establecerlos, debe respetar los límites constitucionales derivados del art. 33.3 CE, límites que también precisó la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 9B): que éstos criterios, aunque objetivos, se encuentren justificados, y que la compensación obtenida en su aplicación guarde proporción con el valor real del bien, valor real que no es el que en cada caso determina el legislador, sino el que realmente tiene, límites cuya infracción llevó al Tribunal a declarar inconstitucional el tope del doble contemplado en el art. 23.1.a) TRLS.

La valoración prevista por el apartado 2 letra a) del art. 25 TRLS, de la privación de la facultad de participar en la actuación de urbanización cuando aún no se ha iniciado, se obtiene por la aplicación de un porcentaje (art. 25.2) a la diferencia de valor que tiene el suelo en su situación de origen -el obtenido por capitalización de rentas conforme a su situación rural incrementado en función de factores objetivos de localización- y el que habría tenido de haberse finalizado la actuación (art. 25.2.a), esto es el valor de mercado que tienen en el momento de la expropiación los suelos ya urbanizados de las mismas características del que es objeto de expropiación. Este porcentaje fijo, lejos de estar relacionado con el contenido económico de la facultad de la que el propietario se ha visto privado, la que le hubiera permitido desarrollar la urbanización en régimen de equidistribución de beneficios y cargas, viene dado por un elemento objetivo, a establecer por el legislador autonómico dentro del margen permitido por la legislación estatal, que sirve una finalidad bien distinta, la de determinar la prestación patrimonial pública de naturaleza no tributaria impuesta por el art. 47 CE cuando contempla la participación de la

comunidad en las plusvalías derivadas de la acción urbanística de los poderes públicos. Un porcentaje que oscila, como regla general, entre el cinco y quince por ciento, excepcionalmente entre el cero y el veinte por ciento cuando el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior al medio de los restantes en su misma categoría de suelo (art. 16.1. b TRLS).

Al igual que en las prestaciones patrimoniales públicas de carácter tributario, el tipo impositivo no determina el valor del bien, servicio o actividad económica gravados, el porcentaje de cesión del aprovechamiento urbanístico aplicado a la diferencia del valor del suelo urbanizado y el que tenía inicialmente por capitalización de rentas, no guarda relación alguna con el valor real de la facultad de la que se ve privado el propietario, la que le habría permitido participar en la actuación de urbanización en régimen de equidistribución de beneficios y cargas. Tanto es así que, en aquellas Comunidades Autónomas en que los resultados económicos netos derivados del ejercicio por el propietario de la facultad de participación en la actuación urbanizadora de la que se ha visto privado hubieran sido menores, por ser mayor el porcentaje de cesión al municipio, el valor del suelo expropiado será mayor por ser mayor el porcentaje aplicado, mientras que en aquellas otras en que el porcentaje de cesión es menor, y por tanto, mayores los beneficios netos del propietario, la aplicación del criterio establecido por el art. 25.2.a) TRLS arroja un precio de suelo inferior.

Cierto es que la aplicación de este método de valoración responde a una lógica que no es otra que cuando el desarrollo del planeamiento se realiza por los propietarios, la comunidad, a través del municipio, participa en las plusvalías urbanísticas con la cesión de suelo ya urbanizado, por lo tanto, cuando el propietario es expropiado de esta facultad sin haber iniciado siquiera el cumplimiento de sus deberes, debe participar en las plusvalías urbanísticas de la misma forma que la comunidad. Pero, conforme a la STC 141/2014, de 11 de septiembre, el método de valoración del suelo, aun cuando pueda tener en cuenta intereses públicos de relevancia constitucional, como es el mandato de los poderes públicos de evitar la especulación, debe garantizar un adecuado equilibrio entre la compensación obtenida y el valor real del bien, en este caso, de la facultad que se expropia, adecuado equilibrio que no se garantiza con la aplicación del porcentaje fijo con que el legislador ha determinado la participación de la comunidad en la plusvalía generada por el planeamiento y costeada por los propietarios del suelo.

Frente a lo hasta aquí expuesto, la justificación que ofrece el Texto refundido, a la que se remiten tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado, para afirmar que existe un proporcional equilibrio entre la compensación por la privación de la facultad que comprende la propiedad del suelo rural sometido a una actuación de nueva urbanización, es la siguiente: “En todo caso, cuando éste está sometido a una actuación de transformación urbanizadora o edificatoria, se indemniza los gastos e inversiones acometidos junto con una prima razonable que retribuya el riesgo asumido y se eliminan saltos valorativos difícilmente entendibles en el curso del proceso de ordenación y ejecución urbanística. En los casos en que una decisión administrativa impide participar en una actuación de urbanización o altera las condiciones de ésta, sin que medie incumplimiento por parte del propietario, se valora la privación de la facultad en sí misma, lo que contribuye a un tratamiento más ponderado de la situación en que se encuentran aquellos. En definitiva un régimen que sin valorar expectativas generadas exclusivamente por la actividad administrativa de ordenación de los usos del suelo, retribuye e incentiva la actividad urbanizadora o edificatoria emprendida en cumplimiento de aquella y de la función social de la propiedad”. Pues bien, la exposición de motivos no da razón alguna, más allá de afirmar que se trata de un tratamiento ponderado, de porqué este valor objetivo y fijo que se impone a partir de la aplicación de un porcentaje establecido con otra finalidad, y no otro, permite hallar una compensación que guarde un proporcionado equilibrio con el valor real de la facultad expropiada.

A mayor abundamiento, tal y como este Tribunal tiene afirmado en la STC 251/2006, de 25 de julio, FJ 5 a), “en tanto que institución de garantía de los intereses económicos privados, la expropiación forzosa implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes y derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico, que ha de establecerse conforme a criterios objetivos de valoración prefijados por la ley, a través de un procedimiento (...) Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado, y por ende el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por la ley para las diferentes modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18 CE impide que los bienes sean evaluados con criterios diferentes en

unas y otras partes del territorio nacional y que se prive algún ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio”.

Cierto es que, en este caso, el legislador estatal no ha dejado en manos de las Comunidades Autónomas el establecimiento del criterio de valoración por la privación de la facultad de participación en la actuación de primera urbanización cuando ésta aún no ha sido iniciada, pero ha establecido un criterio que depende única y exclusivamente de lo que cada Comunidad Autónoma establezca como porcentaje de participación de la comunidad en las plusvalías derivadas del planeamiento urbanístico. De esta manera, resulta que la compensación debida por la privación de esta facultad dependerá de dónde estén ubicados los bienes dentro del territorio nacional sin que, a estos efectos, se garantice la uniformidad normativa a la que, como este Tribunal ha afirmado, sirve la expropiación forzosa y las garantías que ésta debe observar a los efectos de garantizar el contenido del derecho de propiedad ex art. 33.3 CE.

Por lo hasta aquí expuesto, al igual que en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, debemos afirmar ahora que el método de valoración objetivo y no justificado que establece el art. 25.2 a) TRLS para determinar la compensación debida por la privación de la facultad de participar en la actuación de primera urbanización, cuando los propietarios no han iniciado aún la urbanización pero no han incumplido sus deberes, no garantiza en todo caso el proporcional equilibrio que debe existir entre la compensación prevista en la ley y el contenido real de la facultad de la que se ve privado el propietario. En consecuencia la compensación contemplada en el art. 25.2.a) TRLS es inconstitucional.

6. Declarada la inconstitucionalidad del art. 25.2.a) TRLS, corresponde al legislador establecer el método de valoración de la facultad del derecho de propiedad definida en el art. 8.3.c) TRLS, sin que competa, a este Tribunal sustituirle en su discrecionalidad, debiéndonos limitar, en consecuencia, a declarar inconstitucional y nulo el método establecido en el art. 25.2.a) TRLS, dejando señalado que la valoración del suelo en situación básica de suelo rural sometido a una actuación de primera urbanización cuando ha nacido para los propietarios la facultad de participar de la actuación y se dan el resto de requisitos establecidos en el art. 25.1 TRLS, requiere de un complemento indemnizatorio que responda al valor real de la facultad de la que los propietarios se han visto privados, con respeto al art. 33.3 de la CE.

**FALLO**

En atención a lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA.

Ha decidido

1. Estimar parcialmente la presente cuestión de inconstitucionalidad y declarar inconstitucional y nulo el art. 25.2.a) del Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.
2. Desestimar la cuestión en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de octubre de dos mil quince.