



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 218/2015, de 22 de octubre de 2015

Pleno

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 6059/2014

(BOE de 27 de noviembre de 2015)

SUMARIO:

Urbanismo. Expropiación. Valoración de suelo expropiado. Inconstitucionalidad del art. 25.2.a) del Texto refundido por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo aprobado por RDLegis 2/2008 [actual art. 38.2 a) del R.D Legis 7/2015, de 30 de octubre] porque la compensación que fija para los propietarios de suelo rural sujeto a primera urbanización no guarda equilibrio con el valor real y de mercado del bien expropiado, tal y como establece la Constitución (art. 33.3). Según el art. 25, la valoración del bien (que servirá para calcular el importe de la compensación económica) se obtiene aplicando un porcentaje fijo «a la diferencia de valor que tiene el suelo en su situación de origen (...) y el que habría tenido de haberse finalizado la actuación». El porcentaje, determinado en cada Comunidad Autónoma por el legislador autonómico entre los distintos que determina la ley, «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 la urbanización en régimen de equidistribución de beneficios y cargas». El método de valoración del suelo (...) 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 -añade- 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 costeadada por los propietarios del suelo». 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 sirve la expropiación forzosa y las garantías que esta debe observar a los efectos de garantizar el contenido del derecho de propiedad ex art. 33.3 CE. Votos particulares.

PRECEPTOS:

RDLeg. 2/2008 (TRLR), arts. 6, 7, 8.3, 12, 14, 16.1, 23, 25 y 26.
Constitución Española, arts. 14, 33, 47 y 149.1.

PONENTE:

Don Santiago Martínez-Vares García.

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 José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado



www.civil-mercantil.com

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.

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, S.L., 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 75 por 100, 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) Concluidas 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 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), 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 del texto refundido de la Ley de suelo 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 €/m², una vez urbanizado, mientras que el Jurado valora el metro cuadrado de suelo bruto a 2,0381 €. 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 del texto refundido de la Ley de suelo 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 del texto refundido de la Ley de suelo en relación con el art. 12 del mismo texto legal, mientras que los recurrentes solicitan se les aplique también el art. 25 del texto refundido de la Ley de suelo.

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 del texto refundido de la Ley de suelo. 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 de 26 de abril de 2011).

El art. 12 del texto refundido de la Ley de suelo 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



www.civil-mercantil.com

urbano cuando le falten algunos servicios para considerarlo suelo urbano consolidado por la urbanización. La igualación de todas estas categorías por el art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo a afectos 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 75 por 100 por proximidad a la ciudad. Aunque hubiera aplicado el tope del doble, el valor máximo habría sido de 2,3 €/m². 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 €/m², 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 del texto refundido de la Ley de suelo 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 del texto refundido de la Ley de suelo incorpora los suelos clasificados como urbanizables delimitados. En este caso, el art. 25 del texto refundido 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 del texto refundido de la Ley de suelo ni reconoce a este suelo valor de mercado, ni su valor catastral, sino un porcentaje entre el 5 y el 15 por 100 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 €/m², cuando ese suelo, una vez urbanizado se vende a 195 €/m². 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 5 y 15 por 100 de la diferencia. En la pericial obrante en autos se calcula un valor de suelo urbanizado de 69 €/m² que, tras descontar los costes de urbanización, quedarían en 44,914 €/m². Con la aplicación del art. 25 del texto refundido de la Ley de suelo 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 del texto refundido de la Ley de suelo, ambos en relación con los arts. 12 y 25 del texto refundido de la Ley de suelo, 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».



www.civil-mercantil.com

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 del texto refundido de la Ley de suelo. 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 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo 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 del texto refundido de la Ley de suelo 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 del texto refundido de la Ley de suelo, puesto que no se ofrece explicación alguna sobre el apartado primero. Por ello la cuestión sólo debe admitirse en relación con el artículo 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 del texto refundido de la Ley de suelo 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 de la Ley de expropiación forzosa (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 del texto refundido de la Ley de suelo 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) del texto refundido de la Ley de suelo]; 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 (arts. 7 a 18 del reglamento), así como el factor de corrección incluido en el párrafo tercero del artículo 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 fundamento jurídico 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 del texto refundido de la Ley de suelo queda fuera de la cuestión de inconstitucionalidad, señala que el art. 25.2 del texto refundido de la Ley de suelo 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 del texto refundido de la Ley de suelo, al que habría que sumar la



www.civil-mercantil.com

indemnización prevista en el art. 25.2 del texto refundido de la Ley de suelo. Pero el Auto no razona el cumplimiento de los requisitos del art. 25.1 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 del texto refundido de la Ley de suelo 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 General 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) de la Ley de suelo (LS) y correlativo 23.1 a) del texto refundido de la Ley de suelo. Considera que la duda de constitucionalidad ahora planteada en relación con el art. 23.1 a) del texto refundido de la Ley de suelo 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 fundamento jurídico 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 texto refundido de la Ley de suelo 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 artículo 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 del texto refundido de la Ley de suelo. 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,



recurso número 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 del texto refundido de la Ley de suelo 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 del 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 del texto refundido de la Ley de suelo cuando concluye que procede declarar que el art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo 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 del texto refundido de la Ley de suelo por su conexión con el art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 artículo 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 artículo 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 del texto refundido de la Ley de suelo, 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



www.civil-mercantil.com

Estado a través del art. 12 del texto refundido de la Ley de suelo no ha hecho sino de conformidad con el art. 149.1.1 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/m² (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, S.A.U., en que se prevé la valoración del suelo urbanizado a razón de 195 euros/m², además de que en otros autos, se han observado precios de referencia de hasta 215 euros/m². Así el suelo valorado en octubre de 2008 vale 2,0381 euros/m² y se enajena tres meses después una vez urbanizado a 195 euros/m²». 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 del texto refundido de la Ley de suelo. 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 del texto refundido de la Ley de suelo. 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 9 b) 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) del texto refundido de la Ley de suelo; 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 del texto refundido de la Ley de suelo, 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) del texto refundido de la Ley de suelo 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 del texto refundido de la Ley de suelo, pues sólo se excluye de esta situación básica el suelo urbanizado



www.civil-mercantil.com

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 del texto refundido de la Ley de suelo). Es cierto, reconoce la Sala, que para este último tipo de suelo, la ley contempla otra indemnización, la prevista en el art. 25 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 5 y el 15 por 100, 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 vulnerador del 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 del texto refundido de la Ley de suelo, y, subsidiariamente, en lo que atañe al art. 25.1 del texto refundido de la Ley de suelo. 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) del texto refundido de la Ley de suelo, 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 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 del texto refundido de la Ley de suelo, salvo por su relación con el art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo. 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) del texto refundido de la Ley de suelo, 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 del texto refundido de la Ley de suelo 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 del texto refundido de la Ley de suelo. Tal y como se expuso en los antecedentes, razona que no es posible plantear una cuestión de inconstitucionalidad sobre el



www.civil-mercantil.com

artículo 23 y el artículo 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 de la Ley de expropiación forzosa (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 del suelo y valoraciones, 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 junio, 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 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 del texto refundido de la Ley de suelo). 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



www.civil-mercantil.com

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 del texto refundido de la Ley de suelo). 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, entendiéndose 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 del texto refundido de la Ley de suelo], a la compensación obtenida por el método del art. 23.1 del texto refundido de la Ley de suelo, que no tiene en cuenta las plusvalías derivadas del planeamiento aprobado o que pudiera aprobarse en el futuro (art. 23.2 del texto refundido de la Ley de suelo), se le añade la debida por la privación de la facultad de participar en la actuación urbanizadora (art. 25.2 del texto refundido de la Ley de suelo), siempre y cuando se den los requisitos establecidos en el art. 25.1 del texto refundido de la Ley de suelo. 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 del texto refundido de la Ley de suelo 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 del texto refundido de la Ley de suelo) y el que le corresponde por la privación de la facultad de participar en la actuación urbanística o primera urbanización (art. 25.2 del texto refundido de la Ley de suelo).

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 del texto refundido de la Ley de suelo) 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 del texto refundido de la Ley de suelo], 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 del texto refundido de la Ley de suelo). 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 del texto refundido de la Ley de suelo) de aplicación alternativa, el primero para el suelo que no



www.civil-mercantil.com

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/m² (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 del texto refundido de la Ley de suelo 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 del texto refundido de la Ley de suelo 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, S.A., y Aernova Composites, S.A.U., de 8 de enero de 2009, en el que se prevé la enajenación del suelo urbanizado a razón de 195 euros/m²», sólo cabe concluir que la Sala ha razonado debidamente, valiéndose de conceptos urbanísticos, la aplicación y relevancia, junto con el art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo, 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) del texto refundido de la Ley de suelo, y en que la aplicación del art. 25.2 del texto refundido de la Ley de suelo 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 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 del texto refundido de la Ley de suelo cuyo juicio de aplicabilidad y relevancia no plantea, sin embargo, objeción alguna al Abogado del Estado.

Cuestión distinta es el art. 25.2. b) del texto refundido de la Ley de suelo, 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) del texto refundido de la Ley de suelo deba quedar al margen de nuestro pronunciamiento.

3. El art. 12 del texto refundido de la Ley de suelo 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 del texto refundido de la Ley de suelo. 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 del texto refundido de la Ley de suelo).

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 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 del texto refundido de la Ley de suelo 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 del texto refundido de la Ley de suelo 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 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 aun 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 del texto refundido de la Ley de suelo no son inconstitucionales.



4. En cuanto al método de valoración contemplado en el art. 23.1 a) del texto refundido de la Ley de suelo, 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 del texto refundido de la Ley de suelo, 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) del texto refundido de la Ley de suelo 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 del texto refundido de la Ley de suelo estableciera una compensación que se acercara al precio de mercado, ningún problema de constitucionalidad existiría, pero ni el art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo lo permite, al excluir en el método de capitalización de rentas las plusvalías derivadas del planeamiento, ni tampoco el art. 25 del texto refundido de la Ley de suelo 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 del 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 del texto refundido de la Ley de suelo 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 9 b)]. 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) del texto refundido de la Ley de suelo: «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 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 del texto refundido de la Ley de suelo contempla la indemnización por la privación de la facultad de participar en la actuación de primera urbanización. Conforme al art. 8.3 c) del texto refundido de la Ley de suelo, 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) del texto refundido de la Ley de suelo], 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 del texto refundido de la Ley de suelo 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 artículo 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 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 del texto refundido de la Ley de suelo), 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 del texto refundido de la Ley de suelo) 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) del texto refundido de la Ley de suelo 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 del texto refundido de la Ley de suelo. En caso contrario, el legislador no podría haber previsto indemnización alguna por su privación, ya que no son



www.civil-mercantil.com

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 9 b). 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 9 b): que estos 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) del texto refundido de la Ley de suelo.

La valoración prevista por el apartado 2 letra a) del art. 25 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 5 y 15 por 100, excepcionalmente entre el 0 y el 20 por 100 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) del texto refundido de la Ley de suelo].

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) del texto refundido de la Ley de suelo arroja un precio de suelo inferior.



www.civil-mercantil.com

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



www.civil-mercantil.com

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) del texto refundido de la Ley de suelo 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) del texto refundido de la Ley de suelo es inconstitucional.

6. Declarada la inconstitucionalidad del art. 25.2 a) del texto refundido de la Ley de suelo, corresponde al legislador establecer el método de valoración de la facultad del derecho de propiedad definida en el art. 8.3 c) del texto refundido de la Ley de suelo, 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) del texto refundido de la Ley de suelo, 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 del texto refundido de la Ley de suelo, 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 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.º 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.º 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. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. Adela Asua Batarrita. Encarnación Roca Trías. Andrés Ollero Tassara. Fernando Valdés Dal-Ré. Juan José González Rivas.–Santiago Martínez-Vares García. Juan Antonio Xiol Ríos. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Ricardo Enríquez Sancho. Antonio Narváez Rodríguez. Firmado y rubricado.



VOTO PARTICULAR que formulan la MAGISTRADA DOÑA ADELA ASUA BATARRITA y el MAGISTRADO DON FERNANDO VALDÉS DAL-RE a la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6059-2014

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expreso mi discrepancia con el fallo de la Sentencia y con la argumentación que lo sustenta en el fundamento jurídico 5, en virtud de los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno y que expongo a continuación.

El órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad cuestiona el sistema general de valoración de la compensación que articula el texto refundido de la Ley de suelo (aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008) en los supuestos de expropiación de la propiedad del suelo rural, porque a su juicio dicho sistema no se corresponde con el precio de mercado.

Con la generalidad y laxitud con que se formula, la premisa que late en esa duda de constitucionalidad tendría que haber sido rechazada categóricamente, pues nuestra doctrina constitucional excluye el valor de mercado como directriz constitucional de la indemnización garantizada por el art. 33.3 CE. En la STC 141/2014, de 11 de septiembre (FJ 9 B), que versa sobre el mismo texto legal que aquí enjuicamos, este Tribunal afirmó –en continuidad con la pionera STC 166/1986, de 19 de diciembre (FJ 13)– que la Constitución no exige que la indemnización correspondiente por la privación de bienes y derechos sea equivalente a su valor de mercado; que el legislador estatal, dentro de su discrecionalidad, puede establecer distintas modalidades de valoración; y que la valoración obtenida debe permitir obtener una compensación que guarde un proporcional equilibrio con el valor real. Así, apreciamos que «el sistema de valoración a efectos indemnizatorios que parte del criterio de la capitalización de rentas, modulado en atención a otros factores, es un sistema que incorpora criterios acordes con la idea del valor real o económico del bien y que, en principio y en abstracto, puede ofrecer un proporcional equilibrio entre el daño sufrido y la indemnización correspondiente, en línea con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos». En la citada Sentencia reiteramos que «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».

Aunque la Sentencia de la que discrepo cita reiteradamente la STC 141/2014 y su discurso pretende ofrecer una imagen de continuidad y coherencia con ella, creando la impresión de que se limita a completarla, parece percibirse en ella un cambio jurisprudencial, que se infiere tanto de la perspectiva del control que se ejerce como del resultado que finalmente se alcanza.

En primer lugar, la declaración de inconstitucionalidad que contiene la Sentencia es el resultado de dos operaciones combinadas de reformulación implícita de la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el órgano judicial. Por un lado, la duda de constitucionalidad giraba, como ya he dicho, en torno a la correspondencia de los criterios de valoración con el valor de mercado del bien o derecho expropiado. Sin embargo, la Sentencia de la que disiento la reformula en términos distintos a los planteados por el órgano judicial: la tacha de inconstitucionalidad se transforma en una desviación con respecto al «proporcional equilibrio» entre el valor del bien o derecho expropiado y la compensación ofrecida. Por otro lado, el



www.civil-mercantil.com

objeto de la duda de inconstitucionalidad que promueve el órgano judicial es el sistema de valoración en su conjunto –se cuestionan los apartados 1 a) y 2 del art. 23, ambos con relación a los arts. 12 y 25 del Real Decreto Legislativo 2/2008–. Pues bien, la Sentencia redirige el enjuiciamiento al criterio previsto por el legislador en el art. 25.2.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008 para valorar «la facultad de participar» en la actuación de urbanización, esto es, a uno de los dos conceptos indemnizatorios que contempla la legislación del suelo en relación con la expropiación del suelo urbanizable delimitado. Como consecuencia, el criterio de valoración previsto en el art. 25.2.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008 se convierte en un objeto autónomo del presente control incidental de constitucionalidad, apoyándose en el argumento reiterado –pero irrelevante a mi juicio– de que la STC 141/2014 excluyó expresamente de su control de constitucionalidad al art. 25 del citado texto refundido y que, por tanto, la conformidad constitucional de dicho precepto legal estaba todavía imprejuizada.

En segundo lugar, incluso con las mencionadas reformulaciones no creo que la Sentencia argumente debidamente la declaración de inconstitucionalidad y nulidad que recoge su fallo. La justificación que aporta la Sentencia para fundamentar la inconstitucionalidad del específico criterio de valoración de la facultad de participar en la actuación de urbanización previsto por el legislador, es que dicho criterio no se relaciona con el contenido económico de la facultad de la que el propietario se ha visto privado. Se considera, por un lado, que la aplicación del porcentaje fijo con que el legislador ha determinado la participación de la comunidad en la plusvalía generada por el planeamiento «no garantiza en todo caso un adecuado equilibrio» con el contenido económico de la facultad de la que se priva al propietario y, por otro lado, que «la exposición de motivos no da razón alguna de por qué ese valor objetivo y fijo ... y no otro, permite hallar una compensación que guarde un proporcionado equilibrio con el valor real de la facultad expropiada».

En mi opinión, el criterio de compensación establecido por el legislador podrá ser considerado más o menos acertado u oportuno desde una perspectiva técnica, pero que incurra en inconstitucionalidad es una cuestión muy distinta. Este Tribunal puso de manifiesto en la STC 141/2014 que la compensación que ofrezca el legislador no tiene que reflejar o corresponderse con el valor de mercado del bien en cuestión y declaró que una «norma solo podrá considerarse constitucionalmente ilegítima cuando la correspondencia entre [el valor del bien o derecho expropiado y la cuantía ofrecida] se revele manifiestamente desprovista de base razonable». Sin embargo, la Sentencia de la que disiento no razona en ningún momento por qué, o en qué medida, existe una falta de correspondencia entre el valor económico de la facultad de participar en la actuación de urbanización y la compensación legalmente prevista, ni argumenta por qué esa pretendida falta de correspondencia se revela «manifiestamente desprovista de base razonable».

En lugar de ofrecer ella misma, como corresponde, las razones que deben sustentar el pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad y nulidad del art. 25.2 a), la Sentencia de la que discrepo le reprocha al legislador que no haya justificado por qué el método de valoración que ha previsto «permite hallar una compensación que guarde un proporcionado equilibrio con el valor real de la facultad expropiada». Con ello se trastoca, a mi juicio, el canon de enjuiciamiento y, en último término, la función de la justicia constitucional, que no consiste en expulsar del ordenamiento jurídico las normas que el legislador no haya justificado, sino estrictamente las que incurren en una contradicción insalvable con el texto constitucional. Es la sentencia que enjuicia la constitucionalidad de una ley la que debe aceptar o rechazar de forma argumentada la hipótesis de contradicción insalvable que formula el órgano judicial.

Para ello, primero habría que esclarecer si con carácter general se puede precisar o acotar de alguna forma el «contenido económico» o «real» que cabe atribuir a la facultad de participar en la actuación de urbanización. Una facultad que, en todo caso, según la propia



www.civil-mercantil.com

Sentencia, no pertenecería al contenido constitucional del derecho de propiedad, sino que constituiría un mero contenido adicional, al tratarse de una facultad que la Ley atribuye «directa y gratuitamente» al propietario del suelo. En suma, el legislador podría suprimir plenamente esa facultad de participación sin infracción alguna del texto constitucional, con la consiguiente desaparición del deber legal de indemnización. Pues bien, una vez que el legislador ha reconocido esa facultad de participación y ha configurado en torno a ella un «complemento indemnizatorio importante» (STC 141/2014), que, tal como afirma la exposición de motivos del texto refundido de 2008 y subrayamos en la STC 141/2014, «contribuye a un tratamiento más ponderado de la situación en la que se encuentran» los propietarios, ¿puede declararse inconstitucional la norma que establece un criterio objetivo de valoración de esa facultad desde el entendimiento de que no refleja un pretendido contenido económico que no hemos podido precisar? Por otra parte, la Sentencia diferencia el plano del reconocimiento legal de la facultad de participar en la actividad de urbanización y el plano de la compensación ofrecida a quien se ve privado de su propiedad y, con ello, de dicha facultad, pero ambos planos no son estancos, sino los dos lados de la misma moneda: la facultad se reconoce en los concretos términos que establece el legislador, no con un indeterminado «contenido económico», sino hasta donde alcanza el contenido indemnizatorio previsto en el art. 25.2 a) del texto refundido.

Por último, tampoco comparto el argumento que «a mayor abundamiento» se desliza al final del fundamento jurídico 5 para reforzar la tesis de la inconstitucionalidad del art. 25.2 a). Aunque apenas esboza el argumento, la Sentencia apunta que el criterio de valoración controvertido no garantiza la uniformidad normativa que exigiría la configuración de la institución de la expropiación forzosa, e insinúa –pues no pasa de ahí– que ello podría constituir una infracción del art. 149.1.18 CE que atribuye al legislador estatal la competencia legislativa plena sobre esa materia. Como resulta indiscutible que el art. 25.2 a) del texto refundido contiene una regulación uniforme en materia de valoración de la facultad de participar en la actuación de valoración, en este punto parece que la Sentencia confunde uniformidad normativa con existencia de una valoración única e idéntica, para todo el territorio del Estado, de la facultad de participar en la actuación de urbanización.

Por todo ello, en mi opinión la Sentencia debió desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a veintidós de octubre de dos mil quince. Adela Asua Batarrita. Fernando Valdés Dal-Ré. Firmado y rubricado.

VOTO PARTICULAR que formula el MAGISTRADO DON JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS, respecto a la Sentencia del Pleno de fecha 22 de octubre de 2015, dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6059-2014

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la tesis mayoritaria disiento de esta Sentencia, en el punto concreto que declara la constitucionalidad del art. 23.1 a) y 2 del texto refundido de la Ley de suelo, compartiendo el resto del fallo.

Como ya dije en el Voto particular respecto de la Sentencia del Pleno de fecha 11 de septiembre de 2014, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6963-2007 y acumulados y remitiéndome sustancialmente a su contenido, formulo los siguientes razonamientos en los que concreto mi discrepancia:



www.civil-mercantil.com

1. El valor de mercado es el valor real y está ligado inescindiblemente a la equivalencia entre daño expropiatorio-reparación, no siendo aceptable, desde la perspectiva constitucional, que un bien tenga un precio determinado cuando se adquiera por particulares y otro distinto cuando sea adquirido forzosamente por el instituto de la expropiación, lo que puede generar desigualdad.

En este punto, no puede compartirse la disociación que se realiza entre valor de mercado y valor a efectos expropiatorios, pues parece contradecir la equivalencia entre valor real del bien e indemnización expropiatoria, lo que se infiere de la doctrina constitucional e incluso de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pues parece innegable que el valor real de un bien es lo que vale en el mercado, y por ello los métodos de valoración a efectos expropiatorios deberían ser aptos para aproximarse al valor que tiene el bien en el mercado.

2. Sobre este punto, la doctrina constitucional ha expresado la identidad entre los conceptos «indemnización» y «valor real» del bien expropiado desde la perspectiva del art. 33.3 CE. Así, la STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13, señala que lo que garantiza la Constitución es el «razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación» y este mismo criterio se reitera en las posteriores SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 164/2001, de 11 de julio.

3. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha utilizado la expresión «equilibrio justo» entre las exigencias del interés general y los imperativos de los derechos fundamentales de la persona (así, en STEDH de 9 de octubre de 2003, asunto Federici c. Italia).

4. El método de capitalización de rentas, aplicado al suelo rural y sometido a una actuación de urbanización, no tiene en cuenta la naturaleza del bien y su utilidad, por lo que estimo que los criterios de corrección establecidos en el art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo son insuficientes y no guardan relación alguna con el valor real del que el propietario se ve privado, pues debemos tener en cuenta que el suelo se valora como rural no sólo cuando sus instrumentos de desarrollo no han sido aprobados (plan parcial, plan especial, estudio de detalle, etc.), sino incluso con los instrumentos de gestión sí han sido aprobados, pero no han sido ejecutados en plazo por causas imputables a la Administración.

5. Por tanto, los arts. 22.1 y 2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo y 23.1 y 23.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, al fijar un método de valoración del suelo rural con expectativas urbanísticas cerrado, donde se proscriben tanto la valoración de dichas expectativas, como la utilización de métodos de valoración alternativos o subsidiarios como puede ser el de comparación, en abstracto, no es conforme a la garantía de indemnidad del art. 33.3 CE, lo que, a mi juicio, debería haber concluido en el reconocimiento por la sentencia mayoritaria de la inconstitucionalidad de tales preceptos.

Así expreso mi Voto particular discrepante del mayoritario, que firmo en

Madrid, a veintidós de octubre de dos mil quince. Juan José González Rivas. Firmado y rubricado.

VOTO PARTICULAR que formula el MAGISTRADO DON JUAN ANTONIO XIOL RÍOS de la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6059-2014



www.civil-mercantil.com

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros en la que se sustenta la Sentencia, manifiesto mi discrepancia con la fundamentación jurídica y con el fallo, que, en mi opinión, hubiera debido ser desestimatorio.

1. La Sentencia se funda en que el criterio de valoración establecido en el art. 25.2 a) del texto refundido de la Ley de suelo para determinar la indemnización que debe otorgarse en los casos en los que se impida el ejercicio de participar en la urbanización es contraria al art. 33.3 CE. Con apoyo en la doctrina establecida en la STC 141/2014, se considera que la aplicación del porcentaje fijo que establece ese precepto no garantiza un proporcionado equilibrio con el valor real de la facultad expropiada. Citando la STC 251/2005, se afirma que la compensación debida por la privación de esta facultad depende según la Ley impugnada de dónde estén ubicados los bienes dentro del territorio nacional, por lo que no se garantiza la uniformidad normativa a la que sirve la expropiación forzosa y las garantías que esta debe observar a los efectos de garantizar el derecho de propiedad reconocido en el art. 33 CE.

En mi opinión, estas conclusiones ni se derivan de la doctrina constitucional ni del art. 33 CE. El valor real de la facultad de urbanización solo puede ser el que la ley establece. La atribución de esta facultad al propietario del suelo rural es una decisión del legislador [art. 8.3 c) del texto refundido de la Ley de suelo]. Es la Ley la que, al atribuir la facultad de urbanizar al propietario del suelo, crea el derecho que esta facultad conlleva, define su contenido y, al establecer el criterio para determinar la indemnización que corresponde al propietario en el caso de que tal facultad sea expropiada, determina su valor.

El método de valoración establecido en el art. 25.2 del texto refundido de la Ley de suelo es, a mi juicio, un medio adecuado para definir el valor de esta facultad. En contra de la opinión en que se funda la Sentencia, es mi parecer que el método previsto en este precepto está relacionado aceptablemente con el contenido de la facultad de participar en la urbanización. En efecto, lo que esta facultad otorga al propietario de suelo rural es la posibilidad de llevar a cabo el proceso de urbanización. Valorar esa facultad aplicando el mismo porcentaje que el que resulta de aplicación a las cesiones que los propietarios de suelo deben efectuar a la comunidad con el fin de compensar las plusvalías que les ha proporcionado la acción urbanizadora, es, a mi juicio, una forma coherente de indemnizarles cuando se les impida su ejercicio.

La aplicación del mismo porcentaje en ambos casos conlleva, en efecto, un tratamiento similar de supuestos que, aunque son distintos, responden a la misma exigencia: valorar la plusvalía del suelo rural como consecuencia del proceso de urbanización y determinar qué parte de la misma corresponde, bien al propietario de este suelo, al integrar la facultad de urbanización el derecho de propiedad del suelo rural [art. 8.3 c) del texto refundido de la Ley de suelo], bien a la comunidad, a la que deben revertir parte de las plusvalías generadas por la actividad administrativa de ordenación del uso suelo (art. 47 CE).

Determinar el valor que tiene la facultad de participar en la urbanización aplicando el referido porcentaje a la diferencia entre el valor del suelo rural y el valor del suelo urbanizado supone entender que esta facultad, en sí misma considerada, no incluye todas las plusvalías que tienen su origen en el proceso de urbanización, sino solamente la parte de las mismas comprendidas en ese porcentaje. Las demás se consideran meras expectativas que no integran el contenido de esta facultad en tanto no se haya iniciado su ejercicio.

A mi juicio, la facultad de participar en la urbanización no forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad que garantiza el art. 33 CE. Del mismo modo en que entra dentro del amplio margen de configuración del legislador el atribuir esta facultad a los propietarios de suelo rural y establecer las condiciones de su ejercicio, entra también dentro su margen de configuración determinar en qué casos resulta indemnizable la privación de la



www.civil-mercantil.com

facultad y cómo ha de determinarse el alcance de esa indemnización. Aunque pueden existir otros métodos que permitan determinar el valor de la facultad de participar en la urbanización, el método por el que ha optado el legislador, en cuanto no incurre en arbitrariedad ni en manifiesta irrazonabilidad, establece un equilibrio, en abstracto no desproporcionado, entre el valor reconocido a esta facultad y la compensación prevista para los casos en los que se impida su ejercicio.

Tampoco estoy de acuerdo con la opinión en que se sustenta la Sentencia cuando argumenta que, como el porcentaje que se va a aplicar para determinar la indemnización que se otorgue por la privación de esta facultad va a ser el establecido en la legislación autonómica en relación con las cesiones obligatorias de suelo, no se respeta la garantía de uniformidad, que, según se sostiene, exige el art. 33.3 CE. A mi juicio, esta uniformidad no se deriva del art. 33.3 CE, pues este precepto se limita a garantizar que nadie pueda ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad o interés social y de conformidad con lo dispuesto en las leyes. Tampoco puede deducirse del art. 149.1.18 CE, en el que parece fundamentarse la opinión de la que discrepo al referirse a las garantías expropiatorias e invocar la doctrina establecida en la STC 251/2006, de 25 de julio, FJ 5 a). Este precepto no tiene más alcance que el de atribuir al Estado en exclusiva la competencia en materia de legislación forzosa. El art. 25.2 a) del texto refundido de la Ley de suelo, norma estatal, no incide en las garantías expropiatorias, pues, como he explicado, este precepto, al establecer el método de valoración de la facultad de urbanizar, está definiendo su propio contenido cuando el titular de la misma no puede ejercerla.

La uniformidad a la que apela la opinión de la que discrepo no es, a mi juicio, una exigencia constitucional. Como tantas veces ha afirmado este Tribunal, «la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier punto del territorio nacional no puede ser entendida como rigurosa uniformidad del ordenamiento» [SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2 a); 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 c), entre otras muchas], pues «el principio de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes». Por esta razón este Tribunal ha entendido que las desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas comunidades autónomas no son contrarias a la Constitución cuando no afectan a las posiciones jurídicas fundamentales (SSTC 37/1987, 247/2007, FJ 13; 150/200, FJ 4; 6/2005, FJ 4; 90/2004, FJ 4, entre otras). En relación con las facultades dominicales en el ámbito urbanístico este tribunal ha sostenido que el art. 149.1.1 CE no permite la delimitación completa y acabada de dichas facultades, «pues ello excedería por definición de lo que son condiciones básicas de ejercicio, único título que, desde la óptica del Derecho público, le permite al Estado intervenir en los términos ya conocidos sobre esta concreta forma de dominio» (SSTC 61/1997, FJ 17, y 178/2004, FJ 8).

2. Las consideraciones que acabo de exponer son las que, a mi juicio, hubieran debido llevar a desestimar la duda de constitucionalidad formulada en relación con el art. 25.2 a) del texto refundido de la Ley de suelo. No obstante, consciente de que la polémica sobre la inclusión de los derechos de urbanización y edificación en el contenido esencial del derecho de propiedad arrastra importantes connotaciones ideológicas, y partiendo de que el proceso deliberativo jurisdiccional tiene en los Tribunales carácter colectivo y de que en él reviste una importancia pragmática el consenso, he estado en disposición, con el fin de llegar a un acuerdo con la mayoría, de reconsiderar mi opinión, aceptando incluso que se declare la inconstitucionalidad del precepto controvertido. Para ello hubiera sido preciso (i) que la Sentencia hubiera diferido los efectos de la declaración de inconstitucionalidad durante un



www.civil-mercantil.com

tiempo prudencial con el fin de que el legislador pudiera establecer otro criterio de valoración y (ii) que de su argumentación se dedujera con claridad que de la Constitución no se deriva exigencia alguna, salvo la de la racionalidad y proporcionalidad, que obligue al legislador a valorar la referida facultad tomando en consideración las expectativas derivadas del proceso urbanizador.

La solución propuesta (i) hubiera sido coherente con la decisión del legislador de integrar esta facultad dentro del derecho de propiedad del suelo rural y, al mismo tiempo, de determinar su valor sin tomar en consideración elementos especulativos; (ii) hubiera permitido al legislador resolver algunas incoherencias en el sistema de valoración que, especialmente en los casos de expropiación forzosa, han sido denunciadas por la doctrina; y (iii) hubiera permitido establecer una conexión razonable entre el artículo 33 de la Constitución, en relación con el llamado valor real de la propiedad, y el deber del legislador de seguir un principio de coherencia en la fijación de cualesquiera valoraciones que tengan que ver con el proceso urbano. Vanamente consideré que esta propuesta podía facilitar el hallazgo de una solución jurídica e ideológicamente equilibrada.

3. La Sentencia, al declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 25.2 a) del texto refundido de la Ley de suelo en términos absolutos y no diferir sus efectos para que el legislador pueda establecer otro criterio capaz de hallar el valor real de esta facultad, hace difícil evitar la consecuencia de que, hasta que el legislador establezca el nuevo criterio, si es capaz de hacerlo, sean los aplicadores del Derecho los que tengan que valorar esta facultad y determinar su «valor real». En estas circunstancias, es también difícil eludir la aceptación como valor real de esa facultad del valor de mercado obtenido mediante el cálculo del valor de repercusión del suelo o, cosa todavía más preocupante, mediante el método de comparación.

La propiedad del suelo la define el legislador. Son la ley y los planes de urbanismo los que definen su concreto contenido y en esta tarea el legislador dispone, como ya he expuesto, de un amplio margen de configuración, que no tiene más límites que el de respetar el contenido que la naturaleza otorga al suelo (contenido natural, que se corresponde con el llamado suelo rural y que, a su vez, constituye el contenido esencial del derecho de propiedad –art. 53.1 CE–) y el de regular su uso de acuerdo con su función social y evitando la especulación (arts. 33. 2 y 47 CE). La edificabilidad no es, por tanto, una cualidad del suelo, sino un contenido que otorga la ley y los planes de urbanismo a los propietarios de suelo que cumplan las obligaciones que la normativa urbanística les imponga. El derecho a edificar y las facultades que integran este derecho, entre las que se encuentra la de participar en la urbanización, no tienen un contenido «real» más allá del que el legislador quiera otorgarle. A falta de esta previa determinación legal de su valor, el aplicador del Derecho difícilmente puede acudir a otro criterio que el derivado de los valores de mercado. De ahí que la Sentencia de la que disiento, al anular este precepto y no diferir sus efectos hasta que el legislador pueda cumplir su función de definir el contenido de esta facultad, ha introducido por esta vía un criterio de valoración que expresamente el legislador había descartado. Por ello considero que la declaración de inconstitucionalidad provoca en este caso un efecto perverso, al tener como consecuencia que, por una vía indirecta no confesada, se instaure un criterio de valoración contrario a la voluntad expresa del legislador, que es a quien la Constitución atribuye esta decisión, favoreciendo valores especulativos en un terreno tan sensible social y económicamente como el de la propiedad urbana.

Esta circunstancia, unida al hecho de que la introducción del valor de mercado como criterio de valoración de una de las facultades que integra el derecho a edificar no constituye una medida que tienda a evitar la especulación ni a garantizar la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los poderes públicos, tal y como



www.civil-mercantil.com

establece el art. 47 CE, conlleva que tampoco desde la perspectiva del análisis económico del Derecho pueda compartirse la decisión adoptada en esta sentencia. Esta decisión, por otra parte, es difícil que deje de afectar no solo a los supuestos regulados en el art. 25 2 a) del texto refundido de la Ley de suelo, sino también a los casos en los que la ejecución de la actuación ya se ha iniciado (art. 26.2 del texto refundido de la Ley de suelo), por lo que puede conllevar, en la práctica, una importante alteración del sistema de valoraciones establecido por el legislador, por no hablar francamente de su demolición, realizada sobre unos presupuestos que hacen difícil reconstruirlo si este tribunal persiste en la doctrina de esta sentencia.

Esto abre negativas consecuencias desde la perspectiva de la seguridad jurídica, incrementadas por el hecho de que la opinión por la que he sido doblemente vencido (en mi opinión principal y en mi propuesta de transacción) implica un giro copernicano (tampoco confesado) respecto de la doctrina mantenida en la STC 141/2014, en la que se aceptó la constitucionalidad de los principios de (i) estimación del valor real del suelo rural por el método de capitalización y (ii) prohibición de inclusión en la valoración, más allá de las previsiones expresas del legislador, de las expectativas urbanísticas. Para convencerse de ello basta comprobar que los votos aquí concurrentes fueron discrepantes en aquella resolución y advertir cómo la nueva argumentación (mediante un tropo digno de estudio desde el punto de vista retórico) proyecta incondicionalmente el concepto de «valor real», que solo tiene sentido abstracto en relación con el contenido esencial de la propiedad, sobre las facultades de urbanización y edificación reconocidas por la ley al propietario.

Madrid, a veintidós de octubre de dos mil quince. Juan Antonio Xiol Ríos. Firmado y rubricado.

VOTO PARTICULAR CONCURRENTE que formula el MAGISTRADO DON PEDRO JOSÉ GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, al que se adhiere el MAGISTRADO DON ANDRÉS OLLERO TASSARA, respecto a la Sentencia del Pleno de fecha 22 de octubre de 2015, dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6059-2014

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, formulo Voto particular concurrente respecto de la Sentencia citada en el encabezamiento.

Estoy de acuerdo con el sentido del fallo aprobado por la mayoría del Pleno, pero, por las razones que ya expuse en el Voto particular que formulé a la STC 141/2014, de 11 de septiembre (que resolvió los recursos de inconstitucionalidad acumulados, interpuestos en contra de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo; y contra el texto refundido de la Ley del suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) al cual me remito, debo formular ahora el presente Voto particular.

Considero que la Sentencia tendría que haber afirmado, además, la inconstitucionalidad del art. 25.2 a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, por vulneración del art. 33.3 CE. Como ya tuve ocasión de exponer, lo que garantiza el art. 33.3 CE es el principio de indemnidad, esto es, el propietario tiene que quedar en la misma situación que si se le hubiera permitido continuar con la propiedad, de manera que el método de valoración debe garantizar ese contenido constitucional del derecho de propiedad que exige, al menos, la compensación con el valor en renta. Es decir, el que hubiera obtenido por el ejercicio de la facultad que la ley le atribuye de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en un régimen de equidistribución de beneficios y cargas de no haber sido privado del bien; indemnidad que el precepto controvertido no garantiza.



www.civil-mercantil.com

En este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a veintidós de octubre de dos mil quince. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Andrés Ollero Tassara. Firmado y rubricado.