



Roj: **STSJ CLM 1747/2016 - ECLI:ES:TSJCLM:2016:1747**

Id Cendoj: **02003330022016100537**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Albacete**

Sección: **2**

Fecha: **28/06/2016**

Nº de Recurso: **559/2010**

Nº de Resolución: **435/2016**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **MIGUEL ANGEL PEREZ YUSTE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CLM 1747/2016,**  
**STS 3968/2017**

**Recurso núm. 559 de 2010**

**Toledo**

**SENTENCIA Nº 435**

**SALA DE LO CONTENCIOSO**

**ADMINISTRATIVO. SECCIÓN 2ª.**

Ilmos. Sres.:

Presidenta:

Dª Raquel Iranzo Prades

Magistrados:

D. Jaime Lozano Ibáñez

D. Miguel Ángel Pérez Yuste

D. Miguel Ángel Narváez Bermejo

D. Ricardo Estévez Goytre

En Albacete, a veintiocho de junio de dos mil dieciséis.

Vistos por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, los presentes autos número **559/10** el recurso contencioso administrativo seguido a instancia de Dña. Alicia , D. Eloy , representados por el Procurador Sr. Serrna Espinosa y dirigidos por el Letrado Sr. Fierro Martín, contra el **JURADO REGINAL DE VALORACIONES**, que ha estado representado y dirigido por el Sr. Letrado de la Junta , sobre **JUSTIPRECIO**; siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Miguel Ángel Pérez Yuste.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por la representación procesal de Dña. Alicia y D. Eloy se interpuso con fecha 30 de julio de 2010, recurso contencioso-administrativo contra la resolución de fecha 9 de junio de 2010, relativa al expediente NUM000 , por el que se fijó el justiprecio de la expropiación de terrenos propiedad de los actores, parcela NUM001 del polígono NUM002 de naturaleza rústica, del término municipal de Illescas (Toledo), del proyecto de expropiación derivado del "PROYECTO DE SINGULAR INTERÉS PARQUE INDUSTRIAL Y TECNOLÓGICO DE ILLESCAS", tramitado por la Delegación Provincial de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda de Toledo.



Formalizada demanda, tras exponer los hechos y fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó solicitando se dicte sentencia estimando el recurso de conformidad con lo interesado en el suplico de la misma.

Concretamente alega las siguientes cuestiones:

- a) Impugnación del PSI como título legitimador del PSI. Nulidad del procedimiento de expropiatorio. Falta de motivación en la elección del procedimiento expropiatorio. Prioridad de los sistemas de compensación y cooperación para la ejecución del planeamiento, salvo razones de urgencia y necesidad.
- b) Nulidad del procedimiento por falta de consignación presupuestaria.
- c) Nulidad del procedimiento por ausencia de justificación del procedimiento de urgencia.
- d) Vulneración de lo dispuesto en los artículos 9.3 , 33.3 , 47 y 14 de la CE por inconstitucionalidad de los artículos 12 y 23 del RDL 2/2008, de 20 de junio . Valoración del suelo como suelo urbanizable con aplicación del método residual
- e) Contravención en la valoración del Jurado de la DA 3ª del RDL 2/2008 , que remite a la Ley 6/1998.
- f) Vulneración del artículo 25 del RDL 2/2008 de 20 de Junio .
- g) Vinculación de la Administración a las disposiciones del propio PSI, en particular la valoración del suelo a 25 €/m2.

**SEGUNDO.-** Contestada la demanda por la Administración demandada, tras relatar a su vez los hechos y fundamentos jurídicos que entendió aplicables, solicitó una sentencia desestimatoria del recurso.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contesta a las alegaciones referidas al título legitimador del PSI remitiéndose a lo que se resolviera en el Recurso nº 965/2008.

En cuanto al fondo, defendió la perfecta legalidad de la valoración del Jurado; indicó la inaplicabilidad al caso del art. 25 de la Ley del Suelo aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, dado que el particular no había adquirido la facultad de participar en la urbanización que dice se le arrebató, dado que según las NNSS de Illescas el suelo era rústico, y fue el propio PROYECTO DE SINGULAR INTERÉS PARQUE INDUSTRIAL Y TECNOLÓGICO DE ILLESCAS que motiva la expropiación el que clasificó el suelo como urbanizable y al mismo tiempo disponía su ejecución por "gestión directa", lo cual impidió que llegasen a adquirir la facultad de que dicen se les privó. El art. 6.a de la Ley del Suelo establece que los particulares poseen el derecho de iniciativa para la actividad de ejecución de la urbanización "cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente", y en semejante sentido los arts. 2 y 8 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística (LOTAU). Que los interesados tuvieran iniciada la tramitación de un PAU nada altera, pues hasta su aprobación definitiva expresa carece de efectos. No hay obstáculo alguno en que el Instituto de Finanzas sea beneficiaria de la expropiación. La valoración del Jurado según capitalización de rentas es correcta.

**TERCERO.-** Tras la oportuna tramitación del recurso contencioso-administrativo la Sala dictó, previa audiencia de la partes, el auto nº 560, de 9 de septiembre de 2014, en el que se planteaba cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional respecto de los artículos 12 , 23 (párrafos 1.a y 2) en relación con los artículos 12 y 25 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.

El TC dictó sentencia el 30 de noviembre de 2015 en la cuestión de inconstitucionalidad nº 6190-2014, que figura en Autos, declarando la pérdida de objeto del recurso en relación con el artículo 25.2 a) del TRLS, por haber sido resuelta la cuestión en la Sentencia del TC nº 218/2015 de 22 de octubre .

**CUARTO.-** En providencia de 4-3-2016, el Tribunal, haciendo uso de la facultad prevista en el artículo 61.1 de la Ley Jurisdiccional , acordó unir a los presentes autos determinados documentos de los Autos nº 494/2010: dos informes periciales de valoración (el del parte y el judicial), así como la sentencia dictada en este Recurso.

Contra dicha Providencia se formuló por la parte actora recurso de reposición, el cual ha sido resuelto con carácter previo a esta sentencia, en el sentido de desestimar el recurso, pero admitiendo la pretensión de excluir de estos autos ambos informes periciales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO



**PRIMERO.**- Este Tribunal se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la mayoría de las cuestiones planteadas en estos autos a propósito de otras expropiaciones del Proyecto de Singular Interés "Parque Industrial y Tecnológico de Illescas"; en las citadas sentencias, que ahora referiremos, nos manifestamos sobre la legitimidad del PSI, y el método valorativo aplicable en este caso: método residual estático.

Dichos criterios, por coherencia jurídica de Tribunal, debemos mantenerlos, sin perjuicio de su adaptación al caso de autos en función de la prueba practicada, particularmente la pericial judicial realizada por el Arquitecto D. Valeriano .

**SEGUNDO.- Sobre la legalidad del PSI "Parque Industrial y Tecnológico de Illescas"**

En la sentencia de 16-6-2014 dictada en el recurso 395/2010 -ROJ: STSJ CLM 1882/2014 -, seguido a instancia de CASA 2030 SA., dijimos:

" **PRIMERO.** - CASA 2030, S.A. combate el acuerdo de 27/11/2008 de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Toledo por el que se aprobó el expediente de expropiación por tasación conjunta correspondiente al Proyecto de Singular Interés denominado "Parque industrial y Tecnológico de Illescas"; aprobación que lleva consigo la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados por dicha expropiación.

Es preciso poner de manifiesto ante todo que a la presente sentencia le han precedido una larga serie de resoluciones relativas bien al mismo acuerdo ahora impugnado, bien a antecedentes del mismo.

Así, en el recurso contencioso-administrativo 727/2009 (sección 1ª) se desestimó la impugnación dirigida por otro interesado contra la decisión sobre de impacto ambiental relativa a del proyecto denominado "Proyecto de Urbanización del Parque Industrial y Tecnológico de Illescas".

En cuanto al Proyecto de Singular Interés "Parque industrial y Tecnológico de Illescas", que es la base del proyecto expropiatorio que se recurre en los presentes autos, se han dictado tres sentencias, todas ellas desestimatorias, y una de ellas en respuesta a una impugnación formulada precisamente por la misma parte que lo es en los presentes autos y con argumentos coincidentes. Así, se ha dictado sentencia desestimatoria en los autos 965/2008 (sección 1ª), 109/2009 (sección 2ª) y 594/2009 (sección 1ª); estos últimos son los que se siguieron a instancia de CASA 2030 S.A según se ha dicho.

Además, se ha dictado sentencia también desestimatoria en relación con una impugnación planteada por otro interesado respecto del mismo acuerdo que los presentes autos, esto es, respecto de la aprobación del expediente de expropiación por el procedimiento de tasación conjunta; se trata de los autos 110/2009 (sección 2ª).

Por último, se ha dictado también *sentencia desestimatoria en un recurso numerado con el 510/2010 (sección 2ª)*, interpuesto contra una resolución del Jurado Regional de Valoraciones estableciendo el justiprecio de una parcela expropiada en el seno de esta actuación.

**SEGUNDO.** - El presente procedimiento se dirige, como ya hemos dicho, contra la aprobación del expediente de expropiación por tasación conjunta correspondiente al Proyecto de Singular Interés al que nos venimos refiriendo. Ahora bien, la mayor parte de su contenido, argumentación y prueba coincide con lo que se invocó por la misma parte al cuestionar el Proyecto de Singular Interés que sirve de base al actual expediente de expropiación en el seno del recurso contencioso-administrativo 594/2009, y a ese respecto no podemos sino remitirnos al contenido de la sentencia que se dictó por la *sección 1ª en el seno de dicho recurso, sentencia nº 144, de 29 de abril de 2013*, conocida por la parte por haberlo sido igualmente en aquéllos autos y que no resulta por tanto necesario transcribir.

**TERCERO.** - Ahora bien, el recurrente no sólo reitera sus argumentos de impugnación del PSI que ya esgrimió en el recurso contencioso-administrativo 594/2009, sino que introduce alegatos específicos relativos no ya al PSI, sino a la decisión de ejecutar el mismo por la vía expropiatoria, esto es, relativos al proyecto de expropiación mismo considerado como tal.

En la *sentencia dictada en autos 110/2009* rechazamos ya el recurso de otro propietario contra el proyecto de expropiación y, tras reiterar los argumentos de la *sentencia dictada en autos 965/2008* en lo que se refería al PSI, dijimos, en relación a los alegatos relativos a la decisión expropiatoria, lo siguiente:

*"El segundo motivo de impugnación también ha de rechazarse. El art. 143.1 f) de la LOTAU establece:*

*"Artículo 143. Los supuestos expropiatorios.*

*Sin perjuicio de su aplicación instrumental para la ejecución del planeamiento territorial y urbanístico en los términos de esta Ley, la expropiación forzosa por razón de urbanismo podrá proceder, además de en los*



supuestos previstos por la legislación estatal pertinente, en los siguientes, cuya concurrencia determinará por sí misma la utilidad pública de aquélla...

f) La obtención de terrenos destinados en el planeamiento territorial y urbanístico a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como a usos declarados de interés social."

Consecuentemente, siendo un instrumento legal para la obtención de los terrenos, tampoco vemos la necesidad de que la Administración deba acudir, necesariamente, a otros modos de gestión distintos del elegido. La dependencia entre el PSI y el proyecto de expropiación comporta que declarada la legalidad del primero haga innecesario demostrar en este proceso las razones de interés social que justifican la vía adoptada de la expropiación y la necesidad de ocupación de los terrenos afectados, ya que el PSI lleva implícita desde su aprobación la declaración de utilidad pública que legitima en el presente caso la intervención por vía expropiatoria. El art. 19.1 de la LOTAU configura a los PSI como instrumentos de ordenación que habilitan para el desarrollo de la actividad de ejecución. Constituyen una previsión legal que tiene por objeto actuaciones de relevante interés social o económico, ordenándolas y diseñándolas con carácter básico y para su inmediata ejecución. Es la Ley estatal la que faculta para emplear el sistema de la expropiación por el procedimiento de la tasación conjunta. Explícitamente el art. 29 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio sobre el régimen de las expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística, dispone en el apartado 1) que la expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística puede aplicarse para las finalidades previstas en la legislación reguladora de conformidad con lo previsto en esta Ley y en la de Expropiación Forzosa. En los mismos términos y por su expresividad podría citarse la disposición transitoria tercera de la Ley del Suelo 2/2008 en cuanto a las reglas de valoración aplicables.

Cuestión distinta es la indicada al final de este motivo de impugnación, y es la relativa a los perjuicios derivados de los gastos en los que incurrió por unos compromisos técnicos y en unos gastos producto del ejercicio de una alternativa que fue aceptada por la Administración y que finalmente no fue aprobada, y que en su caso podría reclamar como perjuicios en el ámbito expropiatorio.

Demostrada, pues, la primacía de la actuación pública sobre la privada en un determinado ámbito geográfico de actuación urbanística; descartado cualquier atisbo de desviación de poder y siendo el instrumento y modo de gestión elegido para la adquisición de los terrenos perfectamente legal y adecuado a derecho caen por su base los presupuestos esgrimidos para que en este caso se pueda apreciar vulneración del principio de proporcionalidad invocado".

No podemos sino dar por reiteradas las anteriores reflexiones en cuanto a las alegaciones de la parte relativas a la improcedencia de acometer la ejecución del PSI por la vía expropiatoria.

Por último, se indica por el recurrente que la expropiación dice no fundarse en una utilidad pública, sino en un interés social, porque el beneficiario de la expropiación no es un ente público; pero que sin embargo luego resulta que el beneficiario sí es un ente público, a saber, el Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha, S.A., de modo que en el seno de la misma *causa expropiandi* hay una contradicción manifiesta. Ahora bien, aparte de que el Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha se creó mediante Ley 15/2001, de 20 de diciembre con la forma de sociedad mercantil de capital que puede ser privado hasta el 49 %, de modo que no estamos ante un Ente Público en sentido equiparable a una Administración territorial o un Organismo Autónomo, en cualquier caso del art. 2 de la Ley de Expropiación Forzosa se deriva que las mismas personas y entidades que pueden ser beneficiarias de una expropiación por razón de utilidad pública pueden serlo de una expropiación por razón de interés social, de manera que no se aprecia la contradicción con la gravedad que se pretende.

**CUARTO** .- Por lo que se refiere al a cuestión relativa a la valoración de los bienes, su planteamiento en esta causa es prematuro, pues la valoración contenida en la resolución que ahora se combate no es sino un acto de trámite que dio luego lugar al a valoración por el Jurado Regional de Valoraciones, la cual por cierto se encuentra impugnada en el seno del recurso contencioso-administrativo 548/2010, pendiente de resolución."

Por otro lado, la elección del procedimiento de urgencia aparece justificado en la propia exposición de motivos del PSI; la consignación presupuestaria, su posible ausencia, sin perjuicio de la falta de claridad sobre esta cuestión en la respuesta dada por la JCCM al requerimiento efectuado, no convierte la expropiación en nula por vía de hecho con el efecto pretendido de incremento de la indemnización en un 25 %, a diferencia de los supuestos de nulidad por ausencia de información pública y/o falta de declaración de necesidad de ocupación, que sí produciría dicho efecto como hemos establecido reiteradamente.

### **TERCERO.- Valoración del suelo afectado.**

#### **A) Antecedentes**



Para pronunciarnos sobre esta cuestión entendemos que es básica la sentencia de 29-1-2016 nº 37 dictada en el procedimiento nº 494/2010 -STSJ CLM 303/2016-.

Y decimos que es clave porque hay un antes y un después de la misma, debido fundamentalmente a que recoge y analiza la sentencia del TC nº 218/2015 de 22 de octubre, en la que declara la inconstitucionalidad del artículo 25.2 a) del TRLS.

En la citada sentencia se expone y analiza no sólo lo ocurrido hasta entonces, sino también las consecuencias de la Sentencia del TC aludida en cuanto a la valoración del suelo como urbanizable y a la aplicación, por defecto, de la Ley de 1976 con aplicación del método residual estático; si bien y dado que por aplicación del mismo el valor obtenido era inferior al establecido en la memoria del PSI, se tasaba en **25 €/m<sup>2</sup>**.

Así, en la indicada sentencia se decía lo siguiente:

" **SEGUNDO** .- Se impugna la resolución del Jurado Regional de Valoraciones, de fecha 22 de julio de 2010, expediente NUM003, en virtud de la cual se estableció el justiprecio relativo a la expropiación que afectó a la Finca NUM004 (parcela NUM004 del polígono NUM002 de Illescas) en ejecución del PROYECTO DE SINGULAR INTERÉS PARQUE INDUSTRIAL Y TECNOLÓGICO DE ILLESCAS tramitado por la Delegación Provincial de Ordenación del Territorio y Vivienda de Toledo, siendo beneficiaria el Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha.

Consta en el expediente que la Administración presentó "hoja de justiprecio individual" (folio 12) en la que partía de la afirmación de que, de acuerdo con las Normas Subsidiarias de Illescas, el suelo tenía la naturaleza de suelo rústico de reserva, aunque por medio del PROYECTO DE SINGULAR INTERÉS (PSI) que motivaba la expropiación se clasificase como suelo urbanizable industrial. Seguidamente declaraba aplicable la Ley del Suelo aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y consideraba que de acuerdo con los arts. 22 y 23 de la misma el suelo debía considerarse como en situación de rural y valorarse por capitalización de rentas agrarias. Se llegaba así a un valor de 1,4 €/m<sup>2</sup>, al que aplicó un coeficiente de localización del 2 atendida la proximidad al casco urbano y a centros de actividad económica, con un valor final, pues, de 2,8 €/m<sup>2</sup>.

El propietario, por su lado, presentó hoja de aprecio (folio 18) en la que, con el apoyo de un informe elaborado por el arquitecto D. Martín Collantes Sauca, valoraba el suelo a razón de 137,85 €/m<sup>2</sup>. Se partía de la clasificación del suelo como urbanizable de acuerdo con el PROYECTO DE SINGULAR INTERÉS (PSI) y se valoraba el mismo por el método residual.

La Administración emitió seguidamente un informe y nueva valoración (folios 57 y siguientes) donde volvía a calcular el suelo por capitalización de rentas en 2,8 €/m<sup>2</sup>; aunque incluía ciertos razonamientos sobre la afección a la concesión minera de explotación "Ugena-1", no tenían ninguna consecuencia sobre la valoración.

La propiedad presentó escrito de ampliación de valoración, que decía ampararse en el art. 202,7 del Reglamento de Gestión urbanística, en el cual, aunque se reafirmaba en la valoración de la finca anteriormente presentada, la ampliaba incluyendo la valoración de recursos mineros.

El Jurado Regional de Valoraciones declaró aplicable al caso la Ley del Suelo aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, remitiendo la fecha de valoración al 11 de octubre de 2008 y considerando que de acuerdo con el art. 22.1 de la misma el suelo debe valorarse en atención a su situación, con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive, entendiéndose el Jurado que el suelo estaba en situación de "rural" y como tal a valorar por capitalización de rentas agrarias, obteniendo así un valor de 1,1646 €/m<sup>2</sup>, al que aplicó un coeficiente de localización del 75 % atendida la proximidad al casco urbano y a centros de actividad económica, con un valor final, pues, de 2,0381 €/m<sup>2</sup>.

En el escrito de demanda Promociones Garquisa, S.L, indicó lo siguiente: 1º.- La valoración del suelo en 2,8 €/m<sup>2</sup> por la Administración expropiante es plenamente inconstitucional; hay que tener en cuenta el intenso factor de localización de la finca, pues en el momento de la expropiación distaba escasos metros de una de las fábricas aeronáuticas más importantes del país, AIRBUS, que se encontraba precisamente en fase de expansión, e incluso finalmente la finca expropiada ha pasado a formar parte de la mencionada industria (PAU Ampliación del SAU 13. Fase 2); y en cualquier caso la finca estaba, al momento de la expropiación, rodeada de una zona industrial consolidada, como aparece en las fotografías del expediente, folios 20, 21 y 39, y así se dice en el propio PSI que "*linda con una zona residencial, con la última ampliación de AIRBUS y con una amplia zona industrial, en proceso de urbanización a través de PAUs*"; el demandante se remitía al informe emitido en la vía administrativa por D. Martín Collantes Sauca, que valoró el suelo como urbanizable por el método residual y recordaba que el Tribunal Constitucional tenía admitidos a trámite diversos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley del Suelo aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; 2º.- Sin perjuicio de lo que se acaba de señalar, en cualquier caso sería de aplicación el art. 25 de la Ley del Suelo, dado que el



suelo posee indudable clasificación de urbanizable según el PSI, y por tanto el propietario, de acuerdo con la legislación urbanística de aplicación, tiene derecho y deber de acometer la urbanización. Sin embargo, se impide a los propietarios desarrollar el suelo a través del correspondiente PAU, como lo han realizado los propietarios colindantes, y no por falta de acción de los mismos, pues precisamente el Ayuntamiento de Illescas y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha han paralizado las iniciativas de los propietarios en cuanto al denominado "futuro sector 7C de las Normas Subsidiarias"; 3º.- En el título VIII-Estudio Económico-financiero del PSI, página 87 de la Memoria, se recoge como coste para la adquisición de los terrenos el de 25 €/m<sup>2</sup>; 4º.- La beneficiaria de la expropiación, Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha, S.A., no es un ente público como señala la memoria del PSI, sino una empresa pública sujeta al derecho privado, que a su vez es la que elaboró el PSI, que no tiene dentro de su objeto social la urbanización de suelos y que se dedica a vender en el mercado parcelas en polígonos industriales; de modo que, en suma, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha aprueba un proyecto redactado por la futura beneficiaria de la expropiación, la cual lo obtiene a un valor totalmente alejado del valor real o de mercado e incluso del propio valor indicado en la Memoria, para después lucrarse con su venta a precios de mercado, y todo ello basado en una supuesta acción social y de fomento del empleo.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contestó a la demanda oponiendo la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, por falta de aportación del acuerdo societario para recurrir. En cuanto al fondo, defendió la perfecta legalidad de la valoración del Jurado; indicó la inaplicabilidad al caso del art. 25 de la Ley del Suelo aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, dado que el particular no había adquirido la facultad de participar en la urbanización que dice se le arrebató, dado que según las NNSS de Illescas el suelo era rústico, y fue el propio PROYECTO DE SINGULAR INTERÉS PARQUE INDUSTRIAL Y TECNOLÓGICO DE ILLESCAS que motiva la expropiación el que clasificó el suelo como urbanizable y al mismo tiempo disponía su ejecución por "gestión directa", lo cual impidió que llegasen a adquirir la facultad de que dicen se las privó. El art. 6.a de la Ley del Suelo establece que los particulares poseen el derecho de iniciativa para la actividad de ejecución de la urbanización "cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente", y en semejante sentido los arts. 2 y 8 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística (LOTAU). Que los interesados tuvieran iniciada la tramitación de un PAU nada altera, pues hasta su aprobación definitiva expresa carece de efectos. No hay obstáculo alguno en que el Instituto de Finanzas sea beneficiaria de la expropiación. La valoración del Jurado según capitalización de rentas es correcta.

**TERCERO.** - Tras la oportuna tramitación del recurso contencioso-administrativo la Sala dictó, previa audiencia de la partes, el auto nº 583, de 12 de septiembre de 2014, en el que se planteaba cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional respecto de los artículos 12, 23 (párrafos 1.a y 2) y 25 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo. En relación con este último precepto el auto indicaba:

*"..., los demandantes defienden que a la fecha en que hay que valorar el suelo debe considerarse que habían adquirido facultades urbanísticas sobre el mismo, bien a consecuencia de los planes que venían tramitándose, bien por el propio PSI que clasifica el suelo como urbanizable. Como consecuencia de ello, plantean la aplicación del art. 25 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, que desde luego no fue aplicado por la Administración, pues ésta niega que se hubiera adquirido facultad urbanística alguna que haya que indemnizar. Pues bien, debemos señalar, como complemento a lo expresado en los anteriores fundamentos, que a juicio de la Sala tampoco la aplicación combinada del art. 23 con el art. 25, en los casos que previene este último precepto, depara un resultado satisfactorio para valorar el suelo, lo que pone de manifiesto la inadecuación de tales preceptos desde el punto de vista del art. 33.3 CE y 14 CE.*

*Ya vimos más arriba que la definición de suelo en situación de "rural" que hace el art. 12 del Real Decreto Legislativo 2/2008 incluye en su seno el caso de un suelo urbanísticamente clasificado como "urbanizable", pero en el que la urbanización aún no se haya iniciado. Ahora bien, la Ley pretende introducir una matización valorativa cuando en el art. 25 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 de constitucionalidad en este caso.*

*Ahora bien, no es esto lo que sucede. Un suelo urbanizable recibe, por el hecho de pasar a serlo, una consideración económica en el mercado que le dota de un valor superior aunque aún no esté urbanizado (caso en el que obviamente todavía tendría un valor muy superior). En leyes anteriores la valoración de estos suelos se hacía mediante la aplicación de los valores de ponencias catastrales al aprovechamiento previsto; o mediante la aplicación del método residual; con deducción, en todo caso, de los gastos de urbanización y de todas las cesiones legalmente obligatorias ( art. 26 Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, por ejemplo).*



*El art. 25.2.a del Real Decreto Legislativo 2/2008 no establece que al propietario al que se impida la urbanización del suelo urbanizable se le abonará el precio que por comparación pueda tener un suelo semejante en el entorno; ni tampoco el valor que como tal suelo urbanizable pueda derivar de las ponencias catastrales; ni tampoco la diferencia entre el valor entre el suelo ya urbanizado y no urbanizado, previa deducción de cesiones obligatorias y costos de urbanización; sino que lo que prevé que se indemnice es un porcentaje de entre el 5 y el 15 % del resultado de restar el valor que tendría el suelo una vez urbanizado del valor del suelo en su situación de origen.*

*Esto nos conduce a lo siguiente. El propietario de suelo urbanizable que no sea expropiado puede, previa realización de las cesiones obligatorias y ejecución de la urbanización correspondiente, con el consiguiente coste, hacerse con un suelo urbanizable que adquiere el correspondiente valor en el mercado. Sin ir más lejos, en el caso de autos consta por ejemplo, aportado por el demandante, el convenio entre la beneficiaria de la expropiación, Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha SA, y AERNOVA COMPOSITES SAU, de 8 de enero de 2009, en el que se prevé la enajenación del suelo urbanizado a razón de 195 €/m<sup>2</sup>. Se han observado precios en otros autos de hasta 215 €/m<sup>2</sup>. Así pues, suelo valorado en octubre de 2008 a 2,0381 €/m<sup>2</sup> se enajena tres meses después, una vez urbanizado, a 195 €/m<sup>2</sup> y más.*

*Es decir, el propietario no expropiado hace suyo el valor íntegro del suelo urbanizado menos la cesión a la comunidad de entre el 5 y el 15 %. Sin embargo el expropiado hace suyo, como en una imagen especular, sólo ese porcentaje de valor de entre el 5 y el 15 %. En efecto, el art. 25 dice que al propietario en tales casos se le abonará entre un 5 y un 15 % de la diferencia entre un valor y el otro. Ahora bien, a nuestro juicio el propietario tiene derecho a percibir o bien lo que valga un suelo en las mismas circunstancias que el suyo (comparación directa entre suelos urbanizables programados pero aún no urbanizados), o bien el 100 % (no el 5 ni el 15 %) de la diferencia de valor entre un suelo y el otro, sin perjuicio de, naturalmente, descontar los costes y gastos de urbanización. De manera muy gráfica vemos cómo en el dictamen pericial emitido en autos por el Arquitecto D. Isidoro se calcula un valor de suelo urbanizado a la fecha a considerar a razón de 69,27 €/m<sup>2</sup> y, aún con minoración subsiguiente de los costes de urbanización (tomando los que venían previstos en el PSI) se obtiene un valor final total de 294.691,43 € que equivale a un valor de 44,94 €/m<sup>2</sup>. Con la aplicación del método legal, y aún tomando el valor inferior de 195 €/m<sup>2</sup> (hay otros valores de hasta 215 €/m<sup>2</sup>), con detracción del valor del suelo en su situación original según valor aplicado por el Jurado, y aplicación a dicha operación del porcentaje más alto del 15 % (que de ningún modo garantiza la Ley pues puede ser hasta del 5 %), de ningún modo se puede todavía alcanzar, en absoluto, un valor ni aproximado al que pericialmente se demuestra era valor del suelo.*

*Es por ello que tampoco la aplicación del art. 23 con el art. 25 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, permite un resultado satisfactorio desde el punto de vista del abono al titular del terreno de un valor que aproximadamente sea semejante al valor real o de mercado".*

El Tribunal Constitucional resolvió mediante la sentencia nº 218, de 22 de octubre de 2015, de la cual podemos resumir, extractadas, las siguientes ideas:

- Los suelos que se hallan en situación de rural, pero sometidos a una operación de primera urbanización, se valoran mediante la suma de las cantidades obtenidas en aplicación tanto del art. 23, por un lado, como del art. 25, por otro.
- En la fecha a la que debe referirse la valoración el suelo, según indica la propia Administración en su contestación a la demanda, 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, y 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.
- Como ya indicó la STC 141/2014, de 11 de septiembre, no es inconstitucional que el art. 12 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 de capitalización de rentas contemplado en el art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo.
- Tampoco es inconstitucional el método de capitalización de rentas del art. 23, debidamente modulado por un factor de localización, siempre que dicho factor no se limite a un máximo de 2, pues dicho límite puede impedir hallar el valor real, entendido como justo equilibrio. Y es igualmente constitucional el hecho de que en la aplicación de dicho método el párrafo segundo del art. 23 descarte " las expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial y urbanística que no hayan sido aun plenamente realizados ".



- No es inconstitucional, en fin, que el legislador, al delimitar el derecho de propiedad, opte por separar las diferentes facultades del mismo, para, en función de ello, establecer distintos conceptos indemnizatorios, como las facultades de participar en el proceso de urbanización que de manera separada contempla el art. 25.1 del texto refundido de la Ley del Suelo. Y tampoco que el mismo art. 25.1 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.

- En la STC 141/2014, de 11 de septiembre no se entró a analizar la constitucionalidad del art. 25 del Texto refundido de la Ley de Suelo, cosa que sí hace el Tribunal Constitucional en la sentencia que venimos glosando. A tal efecto, y a modo de introducción, el Tribunal Constitucional comienza recordando que el art. 33.3 CE garantiza una indemnización que guarde un proporcional equilibrio con el valor económico del bien expropiado, y que aunque no exige necesariamente una tasación a valor de mercado, sí que establece un límite, como por ejemplo se vio cuando se declaró inconstitucional el tope de 2 establecido para el factor de localización en la valoración por capitalización. Y señala también que la Ley puede establecer las facultades de uso del suelo y optar legítimamente por desvincular el *ius aedificandi* del derecho de propiedad estableciendo que este no se adquiera hasta que no se hayan cumplido las cargas propias de la actuación urbanizadora, y así el art. 7 de la Ley del Suelo dice que la previsión de edificabilidad por la ordenación urbanística, por sí misma, no integra dicha edificabilidad en el contenido de la propiedad del suelo, sino que se integra 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.

- 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. Señala el Tribunal Constitucional que conforme al art. 8.3 c) del texto refundido de la Ley del Suelo (hay que entender citado el 8.1.c; el Tribunal Constitucional cita aquí a la redacción introducida por Ley 8/2013, no aplicable al caso, pero la diferencia es irrelevante), conforme, pues, a dicho precepto, entre las facultades que comprende la propiedad del suelo se encuentra la de "participar en la ejecución de las actuaciones 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 (y aquí el Tribunal Constitucional cita los arts. 6.4 y 5, y 8.3.b de la Ley del Suelo modificada por Ley 8/2013; hay que entender hecha la cita al art. 6.a), a diferencia, decíamos, de la facultad de iniciativa, 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 objeto de compensación las meras expectativas no incorporadas al derecho de propiedad, sino, solo y únicamente, las que ya lo están.

- Esta facultad, cuya privación debe ser compensada por mandato del legislador, tiene un valor económico real que es, conforme al art. 33.3 CE, el que debe ser indemnizado. Como ya se ha indicado más arriba, no tiene que ser necesariamente un valor de mercado, pero, a la hora de establecerlos, se deben respetar los límites constitucionales derivados del art. 33.3 CE, a saber, la justificación del sistema de valoración que se acoge y el equilibrio con el valor real.

Pues bien, la valoración prevista por el art. 25.2.a de la Ley del 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 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 urbanizadora, 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.

Ahora bien, este porcentaje fijo no aparece relacionado con el contenido económico de la facultad de la que el propietario se ha visto privado, sino que el porcentaje que se selecciona por el legislador es uno que cumple una función completamente diversa, a saber, el porcentaje establecido para la participación de la comunidad en las plusvalías de la actividad urbanística. Un porcentaje que fija el legislador autonómico dentro de los márgenes establecidos por el Estado y que posee una finalidad completamente distinta a la de valorar la privación al dueño de la facultad de urbanizar. 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 desuelo (art. 16.1 b) del texto refundido de la Ley de suelo).

Pues bien, igual que en los tributos el tipo impositivo no determina el valor del bien gravado, sino que se aplica sobre el mismo, el porcentaje de cesión de aprovechamiento a la comunidad equivale al valor real de la facultad de la que se ve privado el propietario. Tanto es así que, paradójicamente, en aquellas Comunidades Autónomas en el porcentaje de cesión de aprovechamiento sea mayor, y por tanto menor el beneficio que el propietario obtendrá de la urbanización y venta de los terrenos, resulta que el valor del suelo expropiado será mayor por ser mayor el porcentaje aplicado, y viceversa.

La exposición de motivos de la Ley no da razón alguna 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.

En suma, el Tribunal Constitucional afirma 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 por tal motivo.

- Además de ello, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18 CE para legislar sobre expropiación forzosa impide que los bienes sean evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional, y el legislador 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 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 .

- 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, dice el Tribunal Constitucional, le competa a él sustituirle en su discrecionalidad, de modo que se limita, 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 .

**CUARTO** .- La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha viene defendiendo, tanto en la contestación a la demanda como tras el traslado que se ha dado para alegaciones sobre la anterior sentencia del Tribunal Constitucional, la inaplicabilidad al caso del art. 25 de la Ley del Suelo aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, dado que el particular no llegó nunca a adquirir la facultad de participar en la urbanización y por tanto nunca se le pudo privar de la misma, y ello porque según las NNSS de Illescas el suelo era rústico, y fue el propio PROYECTO DE SINGULAR INTERÉS PARQUE INDUSTRIAL Y TECNOLÓGICO DE ILLESCAS que motiva la expropiación el que clasificó el suelo como urbanizable y al mismo tiempo dispuso su ejecución por "gestión directa", lo cual impidió que llegasen a adquirir la facultad de que dicen se las privó; debiendo tenerse en cuenta que el art. 6.a de la Ley del Suelo establece que los particulares poseen el derecho de iniciativa para la actividad de ejecución de la urbanización "cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente", y en semejante sentido los arts. 2 y 8 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística (LOTAU). Por otro lado, dicha perspectiva ya fue acogida, termina diciendo la Administración, en la sentencia de esta Sala nº 334, de 21 de mayo de 2014, dictada en el recurso contencioso- administrativo 550/2010 .

Es cierto que en la sentencia del recurso contencioso-administrativo 550/2010 hicimos una declaración confirmando que en el caso del PSI de Illescas los propietarios del suelo no habían llegado a adquirir las facultades de participar en la urbanización y por tanto no era aplicable el art. 25 de la ley del Suelo , dada la gestión pública prevista. Ahora bien, frente a esta inicial declaración tenemos por el contrario, primero, que la Sala ya ha alterado posteriormente su posición inicial; y, segundo, que la sentencia del Tribunal Constitucional que acabamos de glosar no hace sino reafirmar la corrección de dicha enmienda. Debe aclararse que la aplicación del art. 25 no proviene de la invocación que se hace por la parte, incidentalmente, del planeamiento que pudiera estar tramitándose y no se culminó, siendo sustituido por el PSI aprobado, sino por el efecto del propio PSI, efecto que igualmente invoca la parte en cualquier caso.

En efecto, en recursos posteriores al 550/2010, relativos también al PSI de Illescas hemos alterado nuestra posición inicial. Así, podemos citar las sentencias dictadas en los recursos 116/2011 o 121/2011 , entre otras. En la primera de ellas, por ejemplo, indicamos lo que sigue:

*"Para resolver la cuestión controvertida resulta capital encarar la cuestión que abiertamente se analiza por el Jurado Regional de Valoraciones en las resoluciones impugnadas, de si en el presente caso se cumplen los requisitos para la aplicación del art. 25 del Real Decreto Legislativo 2/2008 , lo que el Jurado primero, y después la Administración demandada, niegan categóricamente por cuanto que consideran que el mencionado precepto parte del postulado de que en dicho precepto se contienen los requisitos para valorar "la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización", lo que no sería procedente en el presente caso en tanto en cuanto que el art. 3.1 del texto refundido nos dice que la ordenación territorial y urbanística son funciones públicas que, entre otras cuestiones, "determinan las facultades y deberes del derecho de propiedad", sin conferir derecho a indemnización por ello (es decir, como dice la resolución recurrida, corresponde a la Administración, entre otras cuestiones, determinar cuándo puede participar el particular en la actividad de urbanización); lo que ha de ponerse en relación con el art. 6.a) del mismo cuerpo legal , que establece que "La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará: a) El derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente. La habilitación a particulares,*



para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo.". Y, en ese sentido, el art. 8.2.d) del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanística de Castilla-La Mancha (LOTAU), vigente en el momento a que se refieren las actuaciones y que se reproduce el mismo precepto del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, citado en la resolución del Jurado, disponía que "Corresponden a todos, además de los reconocidos por la legislación general básica de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, los siguientes derechos: d) Promover la urbanización, interesando la adjudicación de la ejecución de la misma en los términos de esta Ley, salvo que la Administración actuante opte por la gestión directa."

Ahora bien, una cosa es que la aprobación de un instrumento de planeamiento o de ordenación urbanística cuya ejecución se prevea por expropiación, como sucede en nuestro caso, lo que impide su ejecución por la iniciativa privada, y otra muy diferente es que ello permita concluir, como sostiene la Administración demandada, que los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito de actuación urbanística hayan de ser equiparados, en lo que se refiere a la valoración del suelo, a aquellos que lo sean de terrenos que se encuentren en la situación de suelo rural, de acuerdo con la nueva Ley, pero que, a diferencia de nuestro caso, no se encuentren "incluidos en la delimitación de ámbito de la actuación" alguno, pues el hecho de que el sistema de actuación sea por expropiación en modo alguno descarta la posibilidad de incrementar el valor del suelo en situación de rural si se dan los restantes requisitos que el art. 25 contempla.

Efectivamente, como dice el Jurado, la Exposición de Motivos del TRLS/08, "la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógicamente como físicamente de los límites propios de la propiedad", principio que encuentra su desarrollo en los arts. 3.1 y 6.a), a los que ya nos hemos referido en el párrafo anterior. Pero una cosa es que el legislador, y esto no es ninguna novedad de la Ley de Suelo 8/2007, deje sentado que la ordenación territorial y urbanística son funciones públicas y que, por tanto, la iniciativa de los particulares para la actividad de ejecución de la urbanización esté supeditada a que la misma no se vaya a llevar a cabo por la propia Administración, y otra muy diferente es que esa facultad no exista en las actuaciones en que, como en la presente, esté prevista la expropiación, pues es esta facultad precisamente la que se expropia -además de los terrenos en situación rural- y a cuya valoración se dedica el art. 25 que acabamos de transcribir. En ese sentido, no hay que olvidar que, junto a los preceptos en que se basa la resolución recurrida, el art. 3.2.b) del texto refundido establece que "La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará: b) La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta Ley y las demás que sean de aplicación.", y que el art. 8.1.c) del mismo cuerpo legal determina que "El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien. Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 17.", lo que incluye la facultad de "(...) participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación."

Y, de acuerdo con el art. 14.1.a) del mismo texto refundido se entiende por actuaciones de transformación urbanística:

"a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado."

De todo lo que se infiere que, sin perjuicio de que la Administración pueda reservarse la gestión de la urbanización, la facultad de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14 -y, por tanto, en las de nueva urbanización- es parte integrante del derecho de propiedad del suelo, tal como lo configura el art. 8.1.c) del texto refundido.

Entendemos por tanto, de cara a la valoración de los terrenos, que no existiría ninguna distinción, entre los propietarios sometidos a un proceso de reparcelación forzosa, también posible en la gestión directa, o



expropiatorio, pues la situación inicial de ambos sería la misma, ya que, desde el momento de la aprobación definitiva del PSI, los propietarios lo son ya de suelo urbanizable -que es la clasificación urbanística que tenían los terrenos en el momento en que se inicia el expediente expropiatorio- y es posteriormente, cuando se aprueba el proyecto de expropiación por tasación conjunta, cuando son privados coactivamente de su propiedad. Otra interpretación nos llevaría a la conclusión, inaceptable desde la perspectiva del art. 33.3 de la Constitución, de que unos terrenos que se encuentran en idéntica situación van a valer más o menos dependiendo exclusivamente de la decisión que al respecto se adopte por la Administración en relación con la ejecución del planeamiento.

Sentado lo anterior, y presupuesto que la propia decisión administrativa de ejecutar el PSI por expropiación supone el cumplimiento del apartado a) del art. 25, va de suyo que la ejecución del proyecto expropiatorio impide el ejercicio de la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización, con lo que también se cumpliría en este caso el requisito que el mencionado precepto recoge en su apartado b); sin que, dada la finalidad de la actuación expropiatoria, sean de aplicación al caso examinado los supuestos c) y d).

En sentido coincidente se ha pronunciado la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León (sede de Burgos) de 13 de diciembre de 2013 (recurso 84/2012), en la que se dice que:

"En el presente caso, y no existe controversia sobre ello, el suelo de sendas parcelas afectados de expropiación, de conformidad con la modificación de las NNSS de Planeamiento Municipal aprobada el día 27.11.2008 y el Plan Parcial Industrial "Las Arroyadas" aprobado el día 30.4.2009, se encuentra clasificado, categorizado y calificado como suelo urbanizable delimitado con ordenación detallada, de uso industrial, y que para la gestión urbanística de dicho sector único del que forman parte, entre otras, las parcelas de la codemandada, se ha tramitado y aprobado el correspondiente Proyecto de Actuación con elección del sistema de expropiación con tasación conjunta.

En el presente caso no tiene ninguna duda la Sala que concurren la totalidad de los requisitos exigidos en dicho artículo 25 para poder exigir la indemnización de la facultad de no poder participar en la actuaciones de urbanización, ya que además de concurrir los requisitos previstos en las a), c) y d), también concurre si ningún género de duda, como se razona acertadamente tanto en el Acuerdo que desestima el recurso de reposición formulado por el Ayuntamiento demandante como en el informe emitido en el recurso de reposición por el arquitecto, Jefe de la Sección de Urbanismo, del Servicio de Fomento (folios 227 y 228), el requisito descrito en la letra b) referido al impedimento de dicha facultad de poder participar en la actuación de nueva urbanización, ya que al haberse optado como sistema de actuación por el sistema de expropiación, en el que el urbanizador es el propio Ayuntamiento, y por un proyecto de actuación en el que se expropian todos los bienes y derechos incluidos en la unidad de actuación, subrogándose el Ayuntamiento en la totalidad de los deberes y derechos urbanísticos de los expropiados, lógicamente ha de concluirse que tales propietarios, y por ello la propietaria de autos que actúa como codemandada se ha visto legalmente excluida del procedimiento de gestión urbanística, y se ha visto igualmente privada de la facultad de urbanizar, máxime cuando su participación se ha circunscrito a alcanzar un acuerdo en relación con la venta o permuta de las parcelas afectadas que no aceptó haciendo uso de la facultad (que legalmente le asiste) de acudir a la vía del expediente de justiprecio, no existiendo por otro lado comunicaciones desde el Ayuntamiento ni antes ni después del proyecto de actuación relativas a permitir a los propietarios de la posibilidad de incorporarse al proceso urbanizador.

Por ello para la Sala no ofrece ninguna duda, y por ello en este extremo se confirma el acuerdo de la CTV, de que a la propietaria de las fincas expropiadas en autos le asiste el derecho a ser indemnizada por haber sido privada de la facultad de participar en las actuaciones de nueva urbanización. Siendo procedente dicho concepto indemnizatorio, procede desestimar en este extremo el recurso de reposición, pasando a enjuiciar en el siguiente fundamento de derecho si la cuantía fijada en el Acuerdo recurrido es o no conforme a derecho o si procede reducirla en los términos requeridos por la parte demandante en el suplico de su demanda." "

Como ya hemos tenido ocasión de indicar más arriba, también la sentencia del Tribunal Constitucional nº 218, de 22 de octubre de 2015 supone un apoyo en el mismo sentido. Así, el Tribunal Constitucional -hacemos la cita corregida de artículos ya señalada más arriba, pues no es aplicable al caso la redacción de la Ley del Suelo derivada de la Ley 8/2013- no considera que el art. 6.a de la Ley del Suelo, invocado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en su favor, deba tener la interpretación que se pretende. En efecto, el Tribunal Constitucional distingue pertinentemente entre, por un lado, la facultad de "iniciativa" (art. 6.a), que en efecto, según señala la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sólo corresponde al propietario cuando la Administración no se la haya reservado, facultad que se refiere a la iniciativa para elaborar y presentar instrumentos de ordenación urbanística, y, por otro, la facultad de "participar en la actuación de primera urbanización" (art. 8.1.c), que 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, y que alude a 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. De ahí que, dice el Tribunal Constitucional, a diferencia de la facultad de iniciativa, la Administración no puede excluir a priori 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, pues lo hace directamente la ley, sin perjuicio de que, eso sí, pueda ser objeto de expropiación, que reclamará la justa indemnización.

La sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2011 (r.c. 8830/1997), por su parte, dice: "*Ahora bien, cuando el propietario del suelo resulta privado de la facultad de cooperar al proceso urbanizador por ser expropiado su terreno en virtud de una actuación ejecutada por el sistema de expropiación, como ha sucedido en este caso, no obstante haberse llevado a cabo la expropiación del suelo con anterioridad a la ordenación urbanística del mismo, es evidente que se erradican ab initio sus derechos y facultades urbanísticas, que le permitirían obtener los valores del suelo contemplados ...*".

Así pues, no hay duda alguna de que en la presente expropiación, por mucho que el PSI previera ser ejecutado por gestión pública, debe indemnizarse la privación de la facultad de participar en la urbanización.

**QUINTO** .- A indemnizar dicha facultad dedicó el legislador el art. 25 de la Ley del Suelo aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y en concreto, en nuestro caso, el apartado 2.a del mismo, pues no se trata aquí de que se modifiquen las condiciones de ejercicio de la facultad de urbanización, sino que se impiden. Este precepto establecía que "*La indemnización por impedir el ejercicio de la facultad de participar en la actuación (...) será el resultado de aplicar el mismo porcentaje que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para la participación de la comunidad en las plusvalías de conformidad con lo previsto en la letra b) del apartado primero del artículo 16 de esta Ley : a) A la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando se impida el ejercicio de esta facultad*".

Ahora bien, aunque hay que indemnizar la privación de la facultad de urbanizar, resulta que la previsión del art. 25.2.a resulta completamente insuficiente para alcanzar la debida indemnización, insuficiencia que hace inconstitucional el precepto. Como ya hemos visto más arriba, el Tribunal Constitucional considera que el porcentaje previsto para indemnizar este concepto: 1º.- No está justificado; 2º.- No tiene ninguna relación con lo que trata de valorar, pues está pensado para unos fines completamente diversos; 3º.- No garantiza 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; y 4º.- Es variable según las Comunidades Autónomas, haciendo así abdicación el Estado de la función constitucionalmente exclusiva que le corresponde en materia de legislación expropiatoria y las garantías que ésta debe observar a los efectos de garantizar el contenido del derecho de propiedad ex art. 33.3 CE .

En consecuencia, el Tribunal Constitucional anula el art. 25.2.a y encomienda al legislador la función de redactarlo de nuevo, con la discrecionalidad que le es propia pero con el límite de que debe contemplarse "*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*".

Una vez anulado este precepto nos encontramos con un vacío legal en cuanto a la valoración de la facultad de urbanizar. Visto desde otro punto de vista, también puede decirse que la ley no permite la valoración del suelo que urbanísticamente se denomina -al menos en Castilla-La Mancha- suelo urbanizable. La valoración de los suelos que estén en situación de rural según el art. 12, pero sobre los que se exista la facultad de acometer la urbanización en las condiciones del art. 25.1 (es decir, los suelos que desde el punto de vista urbanístico estén clasificados de "urbanizables con sus condiciones de desarrollo establecidas", arts. 44 y 46.2 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, LOTAU), se valoran en la Ley del Suelo de 2008 mediante la aplicación combinada de los arts. 23 y 25. Ahora bien, si se elimina una de las dos piezas inseparables de esta forma de valoración, nos encontramos con que este tipo de suelos se quedan sin regla de valoración; pues obviamente no pueden ser valorados por simple aplicación del art. 23, sin el complemento del art. 25, pues ello sólo conduciría a una valoración reduplicadamente insuficiente y por tanto reduplicadamente inconstitucional. Para estos suelos se ha quebrado una pieza capital e inseparable del sistema y por tanto, simplemente, se han quedado sin criterio de valoración reconocible en la Ley del Suelo de 2008. La eliminación de la pieza que es el art. 25.2.a hace que sea todo el mecanismo de valoración de este tipo de suelos el que ha quedado inservible, generando un vacío legal que no se extiende ya sólo a la pieza denominada "valoración de la facultad de ejecutar la urbanización", sino que afecta a todo el mecanismo que la ley previó para valorar los suelos que desde un punto de vista urbanístico se denominan urbanizables programados, aún no urbanizados. De modo que el sustituto a buscar no es el de la mera pieza, sino el del sistema de valoración entero aplicable a tales suelos, a los suelos que en la normativa urbanística de Castilla-la Mancha se denominan "urbanizables con sus condiciones de desarrollo



establecidas" y que la Ley del Suelo considera suelos en situación de rural pero con la facultad de urbanizar atribuida a sus propietarios.

Pues bien, el art. 28 de la Ley del Suelo aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, dispone:

*"La valoración se realiza, en todo lo no dispuesto en esta Ley:*

*a) Conforme a los criterios que determinen las Leyes de la ordenación territorial y urbanística, cuando tenga por objeto la verificación de las operaciones precisas para la ejecución de la ordenación urbanística y, en especial, la distribución de los beneficios y las cargas de ella derivadas.*

*b) Con arreglo a los criterios de la legislación general de expropiación forzosa y de responsabilidad de las Administraciones Públicas, según proceda, en los restantes casos".*

El apartado a) no creemos que se esté refiriendo a las valoraciones expropiatorias, pues las mismas son de plena titularidad estatal, de modo que no tiene sentido que se remita a una normativa que por definición es autonómica (sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997). Así pues el precepto aplicable es el apartado b, que remite a la LEF, siendo en ella el único precepto al caso el venerable art. 43 y su libertad valorativa. Ahora bien, precisamente este precepto impide su aplicación a las expropiaciones de suelo, de modo que tampoco nos ofrece solución.

Descartada esta integración horizontal de las reglas de valoración, debemos considerar que si se anula un precepto legal por inconstitucional puede recobrar vigencia la norma anterior que regulase la misma cuestión (a no ser que la ley anulada en parte contenga una disposición derogatoria expresa que no haya sido anulada por el Tribunal Constitucional en la sentencia; en el caso de autos no hay afección alguna, por la sentencia del Tribunal Constitucional, a la disposición derogatoria del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio); pues, aunque el art. 2 Cc dice que *" por la simple derogación de una ley, no recobran vigencia las que ésta hubiese derogado "*, no estamos aquí ante la derogación de una ley, sino ante la anulación de la misma por inconstitucional.

Así pues, una vez provocado este vacío legal respecto de la valoración del tipo de suelos que ya hemos descrito antes, podría recobrar vigencia la ley anterior que regulase la valoración de este tipo de suelos. No cabe ir directamente, desde luego, al TRLS 1976 y a su carácter subsidiario indefinido derivado de la S.T.C. 61/1997, porque dicho carácter subsidiario lo es respecto de la materia urbanística de competencia de las CCAA, y aquí estamos en materia de valoraciones expropiatorias, competencia plena estatal. Ahora bien, por una vía algo más alambicada, que pasamos a desarrollar, veremos que llegamos al mismo resultado.

La norma de valoración expropiatoria anterior al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, fue la Ley 8/2007, de 28 de mayo. Ahora bien, esta norma no es aplicable no sólo porque su contenido es idéntico al declarado inconstitucional, sino porque fue derogada expresa e íntegramente por la DD del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y esta DD está plenamente vigente y sin excepciones.

La norma anterior a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, a su vez, era la Ley 6/1998, de Régimen de Suelo y Valoraciones. Ahora bien, esta Ley fue derogada por la DD Única de la misma Ley 8/2007; y aunque esta DD Única fue a su vez derogada por la DD Única del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, debemos recordar que *" por la simple derogación de una ley, no recobran vigencia las que ésta hubiese derogado "*; de modo que la Ley 6/1998 está derogada de una vez y para siempre y no recobra vigencia porque la norma que la derogó sea a su vez derogada por una norma posterior.

Si no tenemos pues en cuenta esa Ley 6/1998, nos encontramos con que la situación existente antes de la misma consistía la aplicación de la normativa de valoración de suelos tal como resultó de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997. Atendiendo a dicha sentencia, en principio cabría aplicar las normas valorativas del TRLS aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, pero respecto de las mismas la sentencia reconoció la plena competencia reguladora estatal y no fueron, en muchas de sus partes, anuladas; pero con la relevante excepción de que el art. 60, que regulaba la valoración del "suelo urbanizable programado" (que sería el tipo de suelo que aquí se tiene que valorar) sí fue anulado, no ya porque no pudiera el Estado regular la valoración expropiatoria, sino porque la regulación se hacía utilizando términos y conceptos de tipo urbanístico que podían constreñir y condicionar al legislador autonómico en su regulación.

De este modo, no siendo aplicable tampoco el art. 60, acabamos recalando en el art. 105 del TRLS 1976 (recordemos que la S.T.C. 61/1997 anuló la DD del TRLS 1/1992 en lo que afectase a los aspectos regulados por normas del TRLS 1/1992 declaradas inconstitucionales).

Una observación complementaria debe hacerse. Cuando se dictó la Ley 6/1998, la situación normativa era la que se acaba de describir en el párrafo anterior; esto es, en suma, la aplicación del art. 105 TRLS 1976 y la abundante jurisprudencia que lo interpretaba. Pues bien, cabe preguntarse si la Ley 6/1998 supuso la



derogación de dicho precepto (aunque la S.T.C. 61/1997 impidió que el Estado modificase en lo sucesivo el TRLS 1976, esto se refería exclusivamente a la parte de normativa urbanística del mismo, y no afectaba a las normas sobre valoración expropiatoria). No derogación expresa, desde luego, pues no la hubo, pero tal vez derogación tácita. Si esto fuera así (es decir, si la Ley 6/1998 derogó tácitamente el art. 105 TRLS 1976), este artículo 105 debería considerarse derogado de una vez y para siempre por efecto del art. 2 Cc (cuyo tenor parece referirse indistintamente a las derogaciones expresas y a las tácitas), de manera que la posterior derogación de la Ley 6/1998 no podría hacer revivir el precepto derogado por ésta. Como decimos, la Ley 6/1998 no derogó expresamente el TRLS 1976; su DD Única, punto 3, derogó " *cuantos preceptos legales se opongan o sean incompatibles con lo previsto en la presente ley*". Pues bien, no creemos que el art. 105 TRLS 1976, con la jurisprudencia que lo vino interpretando, fuera incompatible o se opusiera a la regulación contenida en la Ley 6/1998, sino que más bien esta última norma sistematizó y desarrolló los criterios y métodos de valoración que el Tribunal Supremo había venido estableciendo al interpretar el citado art. 105. Este precepto se limitaba a señalar, en definitiva, que el valor del suelo se calcularía atendiendo a su aprovechamiento de acuerdo el rendimiento que al mismo se atribuyera a efectos fiscales, lo que en la Ley 6/1998 se traducía en la aplicación al aprovechamiento de los valores de las ponencias catastrales. Por otro lado, en interpretación del precepto el Tribunal Supremo vino estableciendo que el método de valoración adecuado cuando no fueran aplicables los valores fiscales era el residual, ya el ordinario a partir de comparación de valores de mercado de edificaciones, ya el residual basado en la normativa de VPO para suelo urbanizable (véase a modo de ejemplo, entre otras muchas, la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2011 (r.c. 8830/1997), FJ 4º *in fine*, nada de lo cual parece incompatible con los métodos de valoración establecidos por la Ley 6/1998).

En suma, no hubo derogación expresa ni tácita del art. 105, sino simple reformulación y desarrollo de sus principios. De manera que no hay obstáculo para hacer aplicación de dicha norma y de la jurisprudencia que la aplicaba.

**SEXTO** - Tratándose de valoración de un suelo urbanizable programado (es decir, con las condiciones de su desarrollo establecidas), la doctrina del Tribunal Supremo en aplicación del art. 105 TRLS 1976 venía siendo la de aplicar, a falta de valores fiscales actualizados (como sucede en el caso de autos, en que a la fecha de valoración, 28 de octubre de 2008, las ponencias catastrales no podían estar actualizadas a una modificación, el PSI, aprobada el 23 de septiembre de 2008) el denominado valor residual.

Ese valor se alcanzaba por el Tribunal Supremo ya sea: a) aplicando el denominado "método de las VPO", de creación jurisprudencial, método descrito por ejemplo en la sentencia del Tribunal Supremo 14 de febrero de 2003, entre otras muchas, a saber: valor en venta del m<sup>2</sup> de VPO x 0,15 x 0,8 x 0,9 (sin deducciones adicionales, como consta en las sentencias del Tribunal Supremo de 1 de abril de 2000 o 5 de febrero de 2003), ya b) partiendo de valores de mercado y aplicando sobre los mismos el método residual.

Aunque es cierto que en suelo urbanizable el Tribunal Supremo tendía a aplicar el primer método, el "método de VPO", y en urbano el segundo, el "residual a partir de valores de mercado" (así, sentencia 27 de noviembre de 2001), no lo es menos que, aunque aquí estemos ante suelo urbanizable, es lo cierto que se trata de suelo industrial, por tanto una realidad muy alejada del destino de VPO, y por consiguiente parece mucho más acertado, dado que contamos con una valoración pericial por el método residual ajustada a dicho destino de suelo y a las circunstancias concretas de cesiones, aprovechamientos, etc., del suelo industrial concreto a valorar, asumir tales valores. Repárese en que mediante el método de VPO el valor residual que hallamos (que luego debe ser multiplicado por el aprovechamiento) es de 120,12 €/m<sup>2</sup> (a saber: 1112,30 €/m<sup>2</sup> de módulo de VPO según el art. 25 del Decreto 38/2006 x 0,15 x 0,90 x 0,80) y según la pericial que, como veremos, está adaptada a la realidad del suelo concreto expropiado y su destino, ese mismo valor es de 69,27 €/m<sup>2</sup> (también a multiplicar por el aprovechamiento).

En efecto, el interesado aportó con su hoja de aprecio un informe pericial elaborado por el Arquitecto D. Martín Collantes Sauca que valoró el suelo por el método residual estático partiendo del destino industrial del suelo y aplicando el aprovechamiento y condiciones de desarrollo propias del PSI de Illescas. El informe empieza diciendo que el precio de mercado, por comparación, de suelo urbanizable es de 324,50 €/m<sup>2</sup>. Sin embargo, no es este el valor ni el método que asume, pues seguidamente calcula un valor de repercusión por el método residual y lo aplica sobre el aprovechamiento del suelo para establecer el valor que en definitiva defiende. Para hallar el valor de repercusión, el perito, de manera ortodoxa, parte del valor del inmueble edificado terminado, del cual se deducen los gastos de construcción y costes y margen de beneficio del promotor. El precio de venta del producto inmobiliario considerado es de 1.220 €/m<sup>2</sup>, que se queda en 890,6 € una vez descontado el 27 % del beneficio de promotor. Los gastos y demás, calculados para suelo industrial y de I+D, suman 712,20 €. La diferencia entre ambas cantidades, esto es, el valor de repercusión del suelo, es de 162,18 €/m<sup>2</sup>. Esta cantidad se debe multiplicar por el aprovechamiento, que es de 0,70 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> en la zona de suelo industrial y de 0,80 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> en la de I+D, lo que implica un aprovechamiento total de 6.557,01 m<sup>2</sup>, que multiplicados por el valor de



repercusión da un resultado de 1.063.415,88 €. Pero aún faltaban por descontar los costes de urbanización, que el perito establece (de acuerdo con las previsiones del PSI, como luego aclarará el perito judicial según veremos) en un total de 159.512,38 €, lo que da un resultado final de valor del suelo de 903.903,50 € o, lo que es lo mismo, **68,98 €/m2** de suelo urbanizable bruto (903.903,50/13.102,75).

En vía judicial la parte actora propuso la práctica de prueba, siendo designado de la lista correspondiente el Arquitecto D. Isidoro , quien ha confirmado expresamente la corrección del dictamen que acaba de comentarse, salvo en un punto, de indudable repercusión económica por cierto.

En primer lugar, el perito Sr. Isidoro señala que el valor de suelo urbanizable por comparación no es de 324,50 €/m2, sino de 298,62 €/m2. No obstante, ya vimos que este valor no es relevante, sino que hay que atender al calculado por el método residual. Pues bien, en cuanto a dicho método residual el perito, como hemos dicho, confirma la corrección del informe pericial del actor, pero señalando como única objeción que el precio de partida del producto inmobiliario es de 1.080 €/m2 en lugar de los 1.220 €/m2 que tomó el perito de parte. Esta sustancial diferencia repercute obviamente en el resultado del valor de repercusión del suelo, que baja desde los 162,18 €/m2 a los 69,27 €/m2. Aplicado sobre la edificabilidad derivada del PSI y con los gastos de urbanización también establecidos por dicho instrumento, el valor final del suelo expropiado es de 294.691,43 €, que, divididos entre los 13.102,75 m2 expropiados da un valor del suelo de **22,49 €/m2** .

Este valor es ciertamente moderado y conservador si se tiene en cuenta que en la memoria del PSI se tasaba a 25 €/m2 aún en su consideración de rústico, por razón de su situación, y por tanto puede ser tomado en consideración porque además proviene de un perito judicial e imparcial y porque ni la parte actora ni la demandada, en el acto de ratificación del dictamen, lo cuestionaron (la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha lo cuestionó pero sólo en tanto que pretendía que el suelo se valorase conforme al sistema que ha quedado inaplicable tras la S.T.C.); cuestionándolo en parte el actor en su escrito de conclusiones, pero, como vamos a ver, sin razones suficientes.

La clave del dictamen se halla en ese valor de partida de 1.080 €/m2, y no podemos negar que el perito no ilustra la forma en que ha llegado al mismo, indicando por ejemplo las transacciones concretas tenidas en cuenta. Ahora bien, pese a ello, ese punto de partida ha de darse por bueno. Respecto de la Administración demandada ha de darse por bueno porque no ha cuestionado ni combatido de ninguna forma dicha opinión, ni en el acto de ratificación, donde pudo preguntar al respecto, ni en los escritos posteriores, de modo que no cabe sino entender que no tiene nada que objetar al respecto. La falta de indicación de las fuentes de conocimiento puede ocasionar indefensión, pero es preciso para ello que la parte se diga indefensa o que manifieste al menos desacuerdo; en otro caso no vemos motivo para cuestionar una opinión técnico-valorativa del perito. En cuanto a la parte actora, también ha de oponérsele este valor aunque en el escrito de conclusiones afirme preferir el del perito de su hoja de aprecio; primero porque no compareció a cuestionarlo cuando el perito se ratificó en su dictamen; y, segundo, porque su perito de parte tampoco expresó la razón de ciencia del valor de partida de 1220 €/m2, y en tales circunstancias ha de ser preferido, obviamente, el perito judicial sobre el de parte.

Ahora bien, dicho esto, aunque no puede aceptarse el valor que propone la parte, sí debe indicarse que un valor de 22,49 €/m2 calculado pericialmente sirve para que adoptemos como valor a aplicar el de 25 €/m2 que en la memoria del PSI se mencionaba como valor del suelo antes de su reclasificación por razón de su privilegiada situación y destino. Pues carece de sentido que demos por un suelo valorado como urbanizable un valor inferior al de las expectativas que tenía ya justo antes de reclasificarse."

Tras la sentencia indicada, todas las valoraciones de expropiaciones de este mismo PSI de Illescas que hemos examinado se han resuelto de la misma manera: STSJ CLM Nº 106 de 23-2-2016. Rec. 881/2010. ROJ: STSJ CLM 439/2016 --- STSJ CLM Nº 116 de 29-2-2016. Rec. 882/2010 ROJ: STSJ CLM 585/2016 .--- STSJ CLM Nº 126 de 2 de Marzo de 2016. Rec. Nº 122/2011 ROJ: STSJ CLM 586/2016 --- STSJ CLM nº 152/2016 de 10-3-2016. Rec. Nº 114/2011. ROJ: STSJ CLM 730/2016 .--- STSJ CLM Nº 172/2016 de 21-3-2016 Rec. Nº 117/2011. ROJ: STSJ CLM 860/2016 .--- STSJ CLM nº 193/2016 de 30-3-2016. Rec. 123/2011. ROJ: STSJ CLM 1022/2016 .--- STSJ CLM nº 212 de 31-3-2016. Rec. Nº 115/2011. ROJ: STSJ CLM 963/2016 .--- STSJ CLM nº 201 de 31-3-2016. Rec. Nº 116/2011. ROJ: STSJ CLM 1140/2016 . Y sentencias dictadas en los recursos 118 y 119/2011 , entre otras.

El propio actor reconoce la indudable importancia o relevancia jurídica de la sentencia indicada, si bien establece que no es hábil para incorporar hechos; comentario referido a las valoraciones que resultan de los informes periciales que se aportaron a los citados autos.

b) Su aplicación al caso de autos. Valoración por el Tribunal del informe pericial judicial realizado por el Arquitecto D. Valeriano



El recurrente en su hoja de aprecio parte de un valor unitario de **144,72 €/m<sup>2</sup>**, que multiplicada por la superficie afectada da un resultado de 12.467.063,59 €.

En el procedimiento se ha practicado prueba pericial judicial a cargo del Arquitecto D. Valeriano ; su informe ha sido ratificado en autos.

En dicho informe se propone un valor de por aplicación de la Orden ECO /805/2003 -Residual Estático- de **168,08 €/m<sup>2</sup>**, resultando una indemnización de 14.299.073,2 € que es el que solicita en primer lugar.

No obstante entendemos que dicha valoración no es aceptable para este Tribunal en el ejercicio de su facultad de análisis del informe con arreglo a la " sana crítica "

En primer lugar estamos conformes con las afirmaciones del perito en el acto de ratificación de su informe, en el sentido de que una pequeña alteración en las variables utilizadas en la fórmula para determina el valor residual del suelo, tiene una influencia decisiva en el resultado final.

Y precisamente en este debate, discrepamos abiertamente de dicho dictamen en dos de dichas variables.

La primera es la referida a los **costes de construcción**.

Justifica el perito dichos costes de la siguiente manera:

" Los determinaremos en base a los datos publicados por el COA de CLM, en su normativa para la valoración de los presupuestos de ejecución material, publicados anualmente. Tomamos la circular emitida en enero de 2008 respecto del precio por metro cuadrado de edificaciones industriales proyectadas en el municipio de Illescas, al que pertenece el PSI "

Acompaña una fotocopia de dichas Normas del COA; determina que el módulo de construcción M es igual a **370 €/m<sup>2</sup>**; a continuación, aplica el coeficiente de 0,5 establecido para " naves de uso industrial "; de este llega a un Cc de **185 €/m<sup>2</sup>**; posteriormente añade los gastos generales y beneficio industrial, siendo el coste de construcción final de **220, 15 €/m<sup>2</sup>**.

El coste de construcción de una nave de uso industrial genérico es notoriamente muy inferior al coste de construcción de una nave destinada a Innovación y Desarrollo (I+D). Fácilmente puede imaginarse la diferencia entre construir una nave diáfana sin más elementos que estructura y cubierta y una nave preparada para labores de I +D. No debemos olvidar que de acuerdo con las prescripciones del PSI recogidas por el perito existen dos zonas claramente diferenciadas:

-Investigación y Desarrollo (ID) 131.708 m<sup>2</sup> (26,74 %)

-Industrial (IN) 201.572 m<sup>2</sup> (40,93 %).

Entendemos que el coeficiente aplicable a este tipo de naves de I+D debiera ser, al menos el establecido para comercios/oficinas o comercios y alimentación: 1/1,1.

Las propias Normas del COA, concretamente la nº 7 indica:

" **EDIFICIOS DIFERENTES.**

" Si en un mismo encargo se incluyen edificios o fases independientes y distintos entre si en la misma o en diferentes parcelas, se calculará separada e individualmente los presupuestos de referencia de cada uno de ellos "

Al no haberlo hecho así el perito, entendemos no justificado el valor otorgado a esa variable.

La segunda viene referida a los **costes de urbanización**

Según las determinaciones del PSI se calculan en **29.543.226,05 €**

El perito judicial los reduce a 10.254.367,58 € (6.024.683,3 € + 4.229.684,28 €), porque dice que no ha de atenderse a lo previsto sino a la realidad de las obras ejecutadas, que se corresponden con las partidas de "Urbanización interior y Conexiones Exteriores" (En PSI 8.270.764 + 17.042.777 respectivamente) que fueron adjudicadas según anuncio del BOE fotocopiado en el informe a la contratista "Aldesa Construcciones SA y Cantera del Vértice SA".

Pues bien, tampoco queda claro al Tribunal que la adjudicación de las citadas obras de urbanización del PSI, incluyan, además las correspondientes a las "Conexiones Exteriores".

En todo caso consideramos que lo adecuado es partir de las propias previsiones del PSI en este apartado, como por otro lado se ha hecho en el análisis de todas las demás variables.



Por las razones indicadas, y descartado el informe pericial de este procedimiento, procede valorar con arreglo a la petición subsidiaria de 25 €/m<sup>2</sup>, que en la memoria del PSI se mencionaba como valor del suelo antes de su reclasificación.

Así pues, la liquidación correspondiente al NUM000 es la siguiente:

- 19.430,86 m<sup>2</sup> a 25 €/m<sup>2</sup>..... 485.771,5 €  
- Premio afección..... 24.288,57 €  
- **TOTAL** ..... 510.060,07 €

**SÉPTIMO** .- En cuanto a las costas de esta instancia, y por aplicación del artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa , no procede su imposición a ninguna de las partes.

Vistos los preceptos citados y demás de pertinente aplicación,

## FALLAMOS

1.º Estimamos en parte el recurso contencioso-administrativo planteado.

2.º Con anulación de la resolución recurrida, establecemos el justiprecio en la cantidad de **510.060,07€**, con sus intereses legales desde la fecha de ocupación.

3.º No ha lugar a hacer imposición de las costas.

Notifíquese, con indicación de que contra la presente sentencia cabe recurso de casación para ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo, que habrá de prepararse por medio de escrito presentado ante esta Sala en el plazo de diez días, contados desde el siguiente al de su notificación, previa consignación de 50 € en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sala.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado D. Miguel Ángel Pérez Yuste, estando celebrando audiencia en el día de su fecha la Sala de lo Contencioso Administrativo que la firma, y de lo que como Secretario, certifico en Albacete, a veintiocho de junio de dos mil dieciséis.