

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**1897** *Pleno. Auto 8/2015, de 20 de enero de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 2995-2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 2995-2014, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, y del texto refundido de la Ley de suelo.*

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, 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 Rios, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

#### AUTO

##### I. Antecedentes

1. El 13 de mayo de 2014 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional un escrito de la Sección segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete, al que se acompaña, junto con el testimonio de las actuaciones del procedimiento ordinario 125-2010, el Auto de 8 de abril de 2014 por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad contra los apartados 1 a) y 2 del art. 22 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (LS), y los apartados 1 a) y 2 del art. 23, del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

2. Los antecedentes de hecho que interesan a la presente cuestión son los que a continuación se exponen:

a) La mercantil «Estación de Servicio Ven y Ven, S.L.», interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación, que establecía el justiprecio por la superficie total de las fincas de su propiedad que había resultado afectada por la expropiación no urbanística, derivada de la ejecución de las «Obras de Conservación del firme. Proyecto de refuerzo del firme de la carretera N-130, entre el pk 145+000 y el 198+720. Tramo L.P. de Albacete-Villanueva de la Jara. Provincia de Cuenca». Junto con otras cuestiones que no resultan relevantes para el presente proceso, la demandante solicitaba que el suelo clasificado como no urbanizable fuera valorado, en aplicación del art. 42 del Reglamento de la Ley de expropiación forzosa, por comparación con el de fincas análogas por su clase y situación en el mismo término municipal o comarca, para lo cual, además de aportar junto con la demanda una certificación registral de las fincas que, según su criterio, debían servir de testigos para la valoración, solicitó la realización de una pericial judicial. Como quiera que la valoración del Jurado había utilizado el método de comparación, la pericial judicial utilizó este mismo método, descartando, salvo uno, todos los testigos aportados por la recurrente por considerar que no se referían a fincas análogas, estableciendo finalmente el valor del metro cuadrado de suelo a partir del único testigo aportado por la recurrente que consideraba referido a una finca de similares condiciones a las que habían resultado afectadas por la expropiación.

b) Concluidas las actuaciones y señalada fecha para votación y fallo, mediante providencia de 7 de marzo de 2014, la Sala acordó dar traslado a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre los

apartados 1 a) y 2 del art. 22 LS y apartados 1 a) y 2 del art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo, por cuanto la aplicación a los terrenos en situación básica de rural del método de capitalización de rentas con una corrección al alza hasta del doble en función de determinados factores objetivos de localización, podría impedir fijar el justiprecio conforme a su valor real, con la consiguiente vulneración del art. 33.3 CE. La recurrente y el Ministerio Fiscal se mostraron favorables a su interposición, mientras que la Abogacía del Estado se opuso a su planteamiento.

3. El Auto de 8 de abril de 2014, de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, tras exponer los antecedentes del caso y la concurrencia de los requisitos previstos en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), expone que la valoración del suelo rural por el método de capitalización de rentas agrarias corregido hasta el máximo del doble en función de factores objetivos de localización, sin que puedan tenerse en cuenta expectativas derivadas de la asignación de usos y edificabilidades por la ordenación territorial y urbanística que no hayan sido aun plenamente realizados, puede resultar contraria al art. 33.3 CE por las siguientes razones. En primer lugar, menciona la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido real de la indemnización o «justo precio», recogida en la STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13 B), según la cual la garantía constitucional de la correspondiente indemnización concede el derecho a percibir la contraprestación económica que correspondan valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación. Se cita también la STC 313/2006, de 8 de noviembre, FJ 9. Invoca también la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, señalando que, a su entender, los preceptos que se cuestionan vulnerarían el art. 1 del protocolo adicional del Convenio de Roma, con cita de numerosas sentencias del referido Tribunal, entre las que se encuentra la de 26 de abril de 2011, de la que la Sala deduce que, si bien el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoce excepciones a la regla del reembolso equivalente al pleno valor de mercado, en los supuestos de expropiaciones por causa de utilidad pública y más concretamente en las que tienen por finalidad la construcción de carreteras, sólo una indemnización íntegra puede ser considerada como razonablemente proporcionada al valor del bien. Hace referencia también a la abundante doctrina del Tribunal Supremo proclive a la valoración de las expectativas urbanísticas en suelo no urbanizable, señalando que bajo la vigencia de la Ley de suelo de 1976, las expectativas urbanísticas fueron un elemento más de valoración en los suelos no urbanizables, y que, desde entonces, con la única excepción de los ocho años que estuvo vigente la Ley de suelo 8/1990, y su texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, nuestra legislación urbanística ha permitido su valoración hasta la vigente Ley 8/2007, en la que se ha vuelto a prohibir expresamente tal posibilidad.

Asimismo, el órgano judicial hace referencia a las modificaciones posteriores a la entrada en vigor del texto refundido que vienen a evidenciar la insuficiencia del método de capitalización para obtener el valor real del suelo rural. En este sentido, aunque tanto la Ley del suelo como el texto refundido establecían la posibilidad de que la Ley de presupuestos generales del Estado modificara el tipo de capitalización de la renta anual y fijara valores mínimos según tipos de cultivos y aprovechamientos de la tierra, cuando la evolución observada en los precios del suelo y en los tipos de interés pudiera alejar de forma significativa el resultado de las valoraciones respecto de los precios de mercado del suelo rural sin consideración de expectativas urbanísticas, no se hizo uso de tal posibilidad. En cambio el art. 10.2 del Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, cambió el criterio para trasladar dicha corrección a lo que se dispusiera reglamentariamente, permitiendo dicha corrección «cuando el resultado de las valoraciones se aleje de forma significativa respecto de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas». Esta habilitación fue utilizada por el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de suelo, cuyo art. 12.1 b) establece que cuando en el suelo rural se desarrollen actividades agropecuarias o forestales, se utilizará como tipo de capitalización el resultado de

multiplicar el tipo de capitalización general por el coeficiente corrector establecido en la tabla del anexo I del Reglamento, según el tipo de cultivo o aprovechamiento. Con ello se viene a demostrar que el legislador era consciente, desde un primer momento, de que una valoración calculada por el método de capitalización de rentas podía estar alejada de los precios de mercado del suelo rural, y, sin embargo, no hizo uso de dicha posibilidad hasta el Reglamento de 2011. Ello no quiere decir que los coeficientes que contempla el Reglamento sean suficientes para obtener el valor de mercado del suelo rural, sino que el método de capitalización de rentas, como único método y no como subsidiario del de comparación, es a todas luces insuficiente para valorar las fincas rústicas por lo que realmente valen. Por todo lo anterior, entiende la Sala que los preceptos cuestionados vulneran claramente el art. 33.3 CE en los términos en que dicho precepto ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo, ya que impiden, en cuanto al suelo rural, llegar a un justiprecio que refleje el valor real de los terrenos o, al menos, una aproximación al mismo, lo que se evidencia en las expropiaciones de fincas próximas al suelo urbano o zonas de especial valor no estrictamente agropecuario. En conclusión, considera el órgano judicial que el sistema de valoración es claramente insuficiente para que los propietarios puedan obtener esa compensación íntegra por el bien expropiado, tanto cualitativa como cuantitativamente pues se prohíbe expresamente la consideración de expectativas urbanísticas.

4. Mediante providencia de 4 de noviembre de 2014, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó dar traslado al Fiscal General del Estado para que alegase sobre la admisibilidad de la cuestión por si fuera notoriamente infundada.

5. El 18 de diciembre tuvo entrada en este Tribunal escrito del Ministerio Fiscal formulando las alegaciones que a continuación se resumen. Tras exponer los argumentos del Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, analiza la observancia de los requisitos establecidos en el art. 35.2 LOTC y concluye que se han cumplimentado adecuadamente, señalando, sin embargo, que el art. 22 de la Ley de suelo ha sido derogado por el texto refundido que entró en vigor el 27 de junio de 2008, si bien el Auto de planteamiento señala la aplicabilidad de la Ley de suelo. Aunque no extrae consecuencia alguna ni en cuanto al juicio de aplicabilidad ni al de relevancia, el Ministerio Fiscal sólo se refiere, en sus alegaciones sobre el fondo de la cuestión planteada, al precepto del texto refundido de la Ley de suelo omitiendo pronunciarse sobre el correspondiente de la Ley de suelo.

Pasa a continuación a exponer el contenido de la STC 141/2014, de 11 de septiembre, señalando que la causa de impugnación de la constitucionalidad del art. 22.1 a) de la Ley de suelo, que entonces llevó a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del inciso «hasta el doble del máximo» es coincidente con la aquí expuesta, por lo que la primera duda de inconstitucionalidad, que atañe al apartado 1 a) del art. 23.1 a) del texto refundido de la Ley de suelo, habría sido ya despejada por el Tribunal Constitucional con la eliminación del ordenamiento del inciso antes señalado de manera que habría desaparecido su objeto. Considera, sin embargo, que el Auto plantea otra duda relativa a la prohibición de valoración de las expectativas urbanísticas. Tras exponer extensamente las pautas del legislador en orden a la valoración del suelo rural y exponer la sustitución del método de comparación por el de capitalización de rentas, afirma que el art. 43 de la Ley de expropiación forzosa que permitía el criterio estimativo ha sido derogado por la disposición adicional quinta de la Ley de suelo y los órganos judiciales aparecen vinculados por la ley de modo que deben estar a los métodos fijados legalmente, para concluir que la exclusión de las expectativas urbanísticas responden a una finalidad legítima y objetiva cual es la lucha contra la especulación, siendo así que la Ley al tener en cuenta factores objetivos de localización no ignora que la situación geográfica del terreno debe reflejarse en el valor de expropiación del bien, aunque lo que no permite la ley es valorar expectativas derivadas de potencialidades urbanísticas en razón de un previsible devenir de la ordenación. Sobre ello ya se habría pronunciado la STC 141/2014,

habiendo concluido su constitucionalidad lo que supone que esta segunda queja relativa al apartado 2 del art. 23 del texto refundido sea manifiestamente infundada.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto de los apartados 1 a) y 2 del art. 22 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (LS), y los apartados 1 a) y 2 del art. 23, del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Tales dudas de constitucionalidad se fundamentan por el órgano promotor en los argumentos ya expuestos en los antecedentes. El Fiscal General del Estado se opone a la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad por considerar que existe una carencia sobrevenida de objeto en cuanto a lo relativo al apartado 1 a) del art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo, mientras que en la duda que atañe al apartado segundo del mismo precepto debe considerarse manifiestamente infundada.

2. De acuerdo con el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), este Tribunal puede rechazar la cuestión de inconstitucionalidad, en trámite de admisión y mediante Auto y sin más audiencia que la del Fiscal General del Estado, cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 35.1 LOTC, la norma legal cuya constitucionalidad se cuestiona debe ser aplicable al caso, y conforme al art. 35.2 LOTC el órgano judicial debe especificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión. El razonamiento del juicio de aplicabilidad incluido en el Auto de planteamiento, se dirige a justificar la aplicación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, frente a la Ley 6/1998, que estaba vigente en el momento de iniciarse el procedimiento expropiatorio, siendo así que aquella establecía, como método de valoración en suelo no urbanizable el de comparación con fincas análogas y cuando ello no fuera posible el de capitalización de rentas. Argumenta la Sala que el Tribunal Supremo ha declarado en Sentencias de 24 de junio, 3 de diciembre, y 26 de diciembre, todas ellas de 2013, que hay que entender que cuando la disposición transitoria tercera de la Ley de suelo se refiere al inicio del expediente para determinar la aplicación de los nuevos criterios de valoración se está refiriendo al inicio de la pieza separada de justiprecio y no al inicio del procedimiento expropiatorio. Añade, además, que aunque esta regla sea contraria a lo que en sentencias anteriores había afirmado el Tribunal Supremo, la jurisprudencia citada se refiere específicamente a la Ley cuya aplicación se plantea en el caso de autos, por lo que la Sala debe seguir el mismo criterio. Así pues, continua el Auto, dado que la pieza separada de justiprecio se incoó estando en vigor la Ley 8/2007, de 28 de mayo, es esta la norma legal que resulta de aplicación al caso. Nada razona, sin embargo, el Auto de planteamiento sobre la aplicabilidad del texto refundido. Siendo obvio, de un lado, que ambas normas legales, la derogada y la actualmente vigente, ni estaban ni pudieron estar en vigor en un mismo momento, y de otro, que la hoja de aprecio de la recurrente fue presentada a la Administración expropiante el 30 de abril de 2008, antes, por tanto, de la entrada en vigor del texto refundido de la Ley de suelo, debemos inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con los apartados 1 a) y 2 del art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo.

3. Las razones en las que se fundamenta el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad son sustancialmente iguales a las expuestas en los recursos de inconstitucionalidad núms. 6963-2007, 6964-2007, 6969-2007 y 6973-2007 acumulados interpuestos contra la Ley de suelo por más de cincuenta diputados y tres Gobiernos de Comunidades autónomas, así como a los expuestos en los dos posteriores recursos de inconstitucionalidad 7020-2008 y 7231-2008 también acumulados, interpuestos contra el texto refundido de la Ley de suelo que han dado lugar a la STC 141/2014, de 11 de septiembre, aunque en este caso, a diferencia de entonces, la duda se refiere únicamente

al suelo clasificado por el planeamiento como rústico, esto es, al que el planeamiento no atribuye ni edificabilidad ni usos urbanísticos. En concreto considera la Sala que el valor que garantiza el art. 33.3 CE es el valor de mercado. Como quiera que las fincas rústicas afectadas en el proceso judicial tienen un plus valor debido a ciertas expectativas urbanísticas, se encuentran próximas al núcleo urbano, y de aprovechamiento no estrictamente agropecuario (naves y establecimientos a pie de carretera), y la Ley 8/2007, de 28 de mayo, obliga a valorar un suelo como el de autos por capitalización de las rentas agrarias, con un incremento máximo del doble, el valor así obtenido resulta claramente insuficiente.

La STC 141/2014, de 11 de septiembre, tras analizar el art. 22.1 a) de la Ley de suelo entendió que era constitucional una vez depurado el inciso de «hasta un máximo del doble», cuya inconstitucionalidad y nulidad declaró. Por ello, una vez eliminado del ordenamiento jurídico el inciso anteriormente señalado, sólo cabe declarar que la cuestión ha perdido objeto en lo que atañe a la duda de constitucionalidad relativa al apartado 1 a) del art. 22 LS.

La duda de la Sala se suscita también en relación con el apartado 2 del art. 22 de la Ley de suelo, según el cual en ningún caso podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial y urbanística que no hayan sido aún realizados. Aunque este apartado no fue impugnado entonces, motivo por el cual la STC 141/2014, de 11 de septiembre, no se pronunció específicamente sobre el mismo, la solución a la duda de constitucionalidad planteada viene predeterminada por lo afirmado por este Tribunal en el fundamento jurídico 9 B), ya que el apartado 2 del art. 22 sólo es una reiteración de la regla establecida en el apartado 1 a) del art. 22, motivada, sin duda, por la preocupación del legislador en insistir en el abandono de los criterios de valoración del suelo no urbanizable y urbanizable de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones.

Así, en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 9 B) afirmamos que el art. 33.3 CE no exige que la compensación sea equivalente al valor de mercado de los bienes y derechos expropiados, por lo que el legislador estatal cuenta con un margen de apreciación para instituir el método de valoración del suelo, así como para configurar los distintos estatutos del derecho de propiedad. En ejercicio de su discrecionalidad, el art. 22 de la Ley de suelo se ha separado de la búsqueda de un método de valoración que se aproxime al valor de mercado porque en él se producen fallos o tensiones especulativas, y ha optado por una concepción legítima de la propiedad del suelo conforme a la cual el *ius aedificandi* no forma parte del contenido inicial del derecho de propiedad, sino que se va adquiriendo en función del cumplimiento de los correlativos deberes urbanísticos de manera que, en el suelo rural, la indemnización de la simple expectativa urbanística se fija o concreta en relación con la concurrencia de determinadas condiciones establecidas en la ley. 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, 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 virtud de los argumentos expuestos, cabe concluir que la duda de inconstitucionalidad planteada en relación al art. 22.2 LS resulta notoriamente infundada.

Por todo lo expuesto, el Pleno

#### ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese este Auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, a veinte de enero de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—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.