|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 201/2015 |
| Fecha | de 1 de diciembre de 2015 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez. |
| Núm. de registro | 7765-2014 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 7765-2014 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7765-2014 planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El 26 de diciembre de 2014 tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el Auto de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de fecha 14 de noviembre del mismo año, dictado en el procedimiento ordinario 750-2010, por el que se acuerda el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación a los apartados 1 a) y 2 del art. 22 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y los apartados 1 a) y 2 del art. 23 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

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

a) En el proceso contencioso-administrativo del que trae causa la presente cuestión, la representación procesal de don Francisco Fernández Olalla, impugnó la resolución del Jurado regional de valoraciones que fijaba el justiprecio de la finca 87 del polígono 1, parcela 136 del término municipal de Cabanillas del Campo referido a la expropiación de terrenos para la ejecución del proyecto de expropiación “Modificado núm. 1. Construcción de la carretera de conexión entre la N-320 (Alovera) y CM-101 (Fontanar). Tramo Alovera-Cabanillas del Campo (Guadalajara)”. Deliberado el asunto, la Sala entendió que, dadas las especiales circunstancias que reúne la parcela expropiada, los preceptos en que se fundamenta la valoración del Jurado regional de valoraciones, podrían ser inconstitucionales por cuanto que la limitan al valor obtenido por capitalización de rentas, no permitiendo otro incremento sobre el valor básico así obtenido que hasta un máximo del doble, atendiendo a factores objetivos de localización, y sin posibilidad de apreciar la existencia de expectativas urbanísticas.

b) Conclusas las actuaciones y señalada fecha para votación y fallo, la Sala dictó providencia, de 24 de septiembre de 2014, en la que se acordaba dar traslado a las partes, de acuerdo con lo establecido en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), para que en el plazo común de diez días pudieran alegar sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre los apartados 1 a) y 2 del art. 22 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y los apartados 1 a) y 2 del art. 23 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

c) El Ministerio Fiscal y la parte demandante concluyeron en la conveniencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre los preceptos citados en la providencia.

3. El Auto de la Sala de 14 de noviembre de 2014, de planteamiento de la cuestión, se basa en los razonamientos que a continuación se exponen.

Tras recoger los antecedentes del caso y reproducir las normas cuestionadas, la fundamentación del Auto comienza por hacer referencia al cumplimiento de los requisitos del art. 35 LOTC, señalando que es incontrovertida la aplicación de la Ley 8/2007 en el expediente expropiatorio, que se ha concedido a las partes el trámite de audiencia según exige la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y que la cuestión se plantea estando concluso el procedimiento, a falta tan sólo de dictar la resolución final del mismo.

En lo que respecta a la aplicabilidad de las normas cuya constitucionalidad se cuestiona, señala el Auto que dichos preceptos son de aplicación, vista la fecha de entrada en vigor de la Ley 8/2007, el 1 de julio de 2007, y conforme a lo establecido en la disposición transitoria tercera del Real Decreto Legislativo 2/2008, habida cuenta de que el proyecto relativo a las obras fue aprobado por resolución de la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de fecha 21 de mayo del 2007, si bien el requerimiento de la Administración a los titulares de bienes y derechos objeto de expropiación fue efectuado el 21 de noviembre de 2007, fecha esta posterior a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, por lo que, a efectos de valoraciones, debía aplicarse la referida Ley al caso enjuiciado.

En cuanto al juicio de relevancia, tras citar la doctrina constitucional de aplicación, señala que el suelo expropiado está en situación de suelo rural, lo que determina que, al amparo de lo previsto en el art. 22.1 a) y 2 de la Ley 8/2007 y 23.1 a) y 2 del texto refundido, los terrenos han de ser valorados por el sistema de capitalización de rentas, método que sólo responde a la valoración del rendimiento agrícola, pero no al valor real de los terrenos según su situación, descartándose expresamente la valoración de las expectativas urbanísticas. Por ello, la relevancia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad reside en que tales preceptos impidieron al jurado de expropiación —e impiden ahora a la propia Sala— valorar los terrenos en base a su valor real, valor al que podía llegarse, según la legislación anterior, por el método de comparación con fincas análogas, que constituía anteriormente el método principal de valoración, siendo subsidiario el de capitalización de rentas, criterio este último que, por su insuficiencia para reflejar el valor real, fue corregido por la jurisprudencia, defendiendo la posibilidad de incrementar hasta en un 500 por 100 el valor obtenido por capitalización, atendiendo a las expectativas urbanísticas de los terrenos.

Entrando en el análisis de los fundamentos del planteamiento de la cuestión, invoca el Auto el art. 33.3 CE, que está inspirado en el mantenimiento de la indemnidad. Señala como antecedente inmediato el art. 43 de la Ley de expropiación forzosa, que consagraba el criterio estimativo en el caso de que la valoración realizada conforme a los criterios legales no resultara conforme con el valor real del bien. Afirma que la disposición adicional quinta de la Ley 8/2007, de 28 de mayo (recogida después en la disposición adicional quinta del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), determina que en la actualidad tanto los jurados como los Tribunales de Justicia se encuentran encorsetados por las rígidas reglas que al efecto se contienen y que, por lo que se refiere al suelo rural, consisten en la aplicación del método de capitalización de rentas, que se encuentra con la barrera de que el valor no puede ser corregido al alza sino hasta un máximo del doble, en función de factores objetivos de localización, sin que, en todo caso, puedan tenerse en cuenta expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística, que no hayan sido aún plenamente realizados. Entiende la Sala promotora que dichas limitaciones contravienen el art. 33.3 CE.

Se recoge, asimismo, 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) y en la STC 313/2006, de 8 de noviembre, FJ 9, según la cual la garantía constitucional de la correspondiente indemnización concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al 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 invoca también por la Sala 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. A partir de éste, se citan numerosas Sentencias del referido Tribunal, de las 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, sólo una indemnización íntegra puede ser considerada como razonablemente proporcionada al valor del bien.

El Auto hace referencia, acto seguido, a la abundante doctrina del Tribunal Supremo favorable a la valoración de las expectativas urbanísticas en suelo no urbanizable, señalando que, tradicionalmente, 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.

Incluye igualmente el Auto de planteamiento la cita de una serie de modificaciones normativas posteriores que, a juicio de la Sala, vendrían a evidenciar la insuficiencia del método de capitalización para obtener el valor real del suelo rural. En este sentido, se señala que aunque tanto la Ley 8/2007 como el Real Decreto Legislativo 2/2008 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 corriera el riesgo de alejar de forma significativa el resultado de las valoraciones respecto de los precios de mercado del suelo rural sin consideración de expectativas urbanísticas, aquélla no 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 artículo 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. También resultan contrarios a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en cuanto que, en expropiaciones con fines de utilidad pública, sólo la indemnización íntegra puede ser considerada como razonablemente proporcionada al valor del bien que se expropia. En este punto, aclara el órgano promotor de la cuestión que por “valoración de expectativas urbanísticas” no está defendiendo que se deban valorar puras hipótesis, valores no reales o perjuicios meramente hipotéticos, inciertos o futuros. Lo que se pretende valorar no es la expectativa misma sino el incremento real de valor que la misma genera actualmente sobre el valor del suelo en el mercado, basándose en circunstancias actuales que son proyectadas al futuro por el mercado, lo cual genera, a su vez, un incremento real y actual del valor. Por otra parte, se plantea si es pertinente aquí la invocación del carácter supuestamente especulativo de este tipo de valores, teniendo en cuenta la obligación de los poderes públicos ex art. 47 CE de evitar la especulación del suelo. Afirma la Sala que resultaría sumamente paradójico que todos los agentes económicos tuvieran que padecer las elevaciones de valor del suelo, derivadas de unas u otras circunstancias, y que, sin embargo, los poderes públicos, precisamente obligados a velar por evitar la especulación, fuesen los únicos que quedasen al margen de sus efectos negativos a base de diseñar métodos legales de valoración artificiosos y alejados del hallazgo del valor real. A juicio de la Sala, la lucha contra la especulación consiste en eliminarla del mercado y no en dejar a las Administraciones públicas y sólo a ellas al margen de sus efectos negativos, mientras que el resto de los operadores económicos no sólo tienen que soportar sus consecuencias sino que, en el momento en que sufran una expropiación, no van a poder obtener por el suelo el valor que tienen que soportar en el resto de operaciones inmobiliarias. La Administración debiera pagar por el suelo lo que a la fecha de valoración debería abonar cualquiera que quisiera o necesitara adquirirlo, incluidas las expectativas, con independencia de que se hubieran cumplido o no después.

En suma, entiende la Sala que el coeficiente que, tanto el art. 22 de la Ley 8/2007 como su correlativo 23 del texto refundido de 2008 contemplan, es claramente insuficiente para que los propietarios puedan obtener esa indemnización íntegra por la pérdida del bien expropiado.

4. Mediante providencia de 17 de marzo de 2015, la Sección Cuarta de este Tribunal, en virtud del art. 37.1 LOTC, acordó oír al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo de diez días, alegara lo que estimara oportuno en cuanto a la admisibilidad de la presente cuestión en relación con la falta de cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 LOTC) y por si fuese notoriamente infundada.

5. La Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 21 de abril de 2015, en el que interesa la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

El Ministerio Fiscal, como primer óbice, pone de manifiesto que el trámite de audiencia a las partes no fue adecuadamente cumplimentado, pues la providencia de audiencia no fue notificada al Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por lo que no tuvo, en consecuencia la oportunidad de presentar alegaciones, lo que, a su juicio, debería determinar la inadmisión a limine de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

En cuanto al juicio de aplicabilidad de los preceptos cuestionados, señala el Ministerio Fiscal que el Tribunal que plantea la cuestión estima aplicable la Ley 8/2007, de 29 de mayo, y nada razona, sin embargo, el Auto de planteamiento sobre la aplicabilidad del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. Siendo obvio, de un lado, que ambas normas legales, la Ley 8/2007, de 29 de mayo, ya derogada, y la actualmente vigente, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, ni estaban ni pudieron estar en vigor en un mismo momento, y, de otro, que se requirió a la recurrente para la presentación de la hoja de aprecio varios meses antes de la aprobación y entrada en vigor del texto refundido, considera el Fiscal que procede inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con los apartados 1 a) y 2 del art. 23 del texto refundido.

Afirma la Fiscal General del Estado que en lo que se refiere a la cuestión planteada en relación con los apartados 1 a) y 2 del art. 22 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, 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, y en la línea de lo dispuesto en el ATC 61/2015 cabe concluir que la duda de inconstitucionalidad planteada en relación al art. 22.1 a) de la Ley del suelo ha perdido objeto y en lo que se refiere al art. 22.2 de la Ley de suelo resulta notoriamente infundada. Por todo ello considera que procede inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, por Auto de 14 de noviembre de 2014, 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, y los apartados 1 a) y 2 del art. 23 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

Conforme a lo dispuesto en el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), este Tribunal puede rechazar en trámite de admisión, mediante Auto y con la sola audiencia del Fiscal General del Estado, aquella cuestión de inconstitucionalidad que adolezca de la falta de los necesarios requisitos procesales o que fueren notoriamente infundadas.

2. En lo que se refiere a la falta de los necesarios requisitos procesales:

a) Por lo que se refiere al primero de los óbices opuestos por la Fiscal General del Estado, relativo a que la providencia de apertura del trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal del art. 35.2 LOTC no habría sido notificada a la representación de la Junta de Castilla-La Mancha, hemos de desestimarlo en la medida en que consta en las actuaciones que la indicada resolución fue comunicada y recibida, vía Lexnet, por la parte el día 16 de octubre de 2014, constando debidamente documentado en autos el correspondiente acto de comunicación, por lo que aquélla tuvo conocimiento de su contenido y, en consecuencia, tuvo oportunidad efectiva de formular sus alegaciones.

b) En lo que respecta al juicio de aplicabilidad realizado por el Auto de planteamiento, si bien está —sin perjuicio de lo que se establece en el apartado siguiente de la presente resolución— correctamente realizado en relación con la aplicación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo en lugar de la Ley 6/1998 (la pieza separada de justiprecio se inició en octubre de 2007 estando en vigor la Ley de suelo), no lo está en relación con el texto refundido sobre cuya aplicabilidad no se incluye argumentación alguna. 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 pieza separada de justiprecio se inició en octubre de 2007, procede inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con los apartados 1 a) y 2 del art. 23 del texto refundido por incumplir el necesario juicio de aplicabilidad (entre otros el ATC 61/2015, de 17 de marzo).

c) Respecto de los apartados 1 a) y 2 del art. 22 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, el Auto de 14 de noviembre, considera que los mismos contravienen la Constitución (art. 33.3 CE). El contenido de las normas impugnadas, según el Auto de planteamiento de la cuestión, es el siguiente:

“Valoración en el suelo rural.

1. Cuando el suelo sea rural a los efectos de esta Ley:

a) Los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración.

La renta potencial se calculará atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para su producción. Incluirá, en su caso, como ingresos las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada.

El valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan.

b) Las edificaciones, construcciones e instalaciones, cuando deban valorarse con independencia del suelo, se tasarán por el método de coste de reposición según su estado y antigüedad en el momento al que deba entenderse referida la valoración.

c) Las plantaciones y los sembrados preexistentes, así como las indemnizaciones por razón de arrendamientos rústicos u otros derechos, se tasarán con arreglo a los criterios de las Leyes de Expropiación Forzosa y de Arrendamientos Rústicos.

2. En ninguno de los casos previstos en el apartado anterior podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados.”

Cabe señalar que la cuestión planteada se ha presentado frente a un precepto que ya había sido parcialmente declarado inconstitucional y nulo por parte de este Tribunal.

En efecto, la STC 141/2014, de 11 de septiembre, (“BOE” núm. 243, de 7 de octubre de 2014), declaró “la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad del inciso ‘hasta un máximo del doble’ del art. 22.1 a), párrafo tercero, de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y del art. 23.1 a), párrafo tercero, del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio”.

La declaración de inconstitucionalidad y nulidad contenida en el fallo de la STC 141/2014, de 11 de septiembre, produjo plenos efectos de cosa juzgada a partir de su publicación, el 7 de octubre de 2014, en el “Boletín Oficial del Estado” (arts. 164.1 CE y 38.1 LOTC) por lo que, al haber resultado expulsados ya del ordenamiento jurídico parte de los preceptos cuestionados en el posterior Auto de 14 de noviembre de 2014 y haber quedado resuelta con anterioridad y en sentido estimatorio la duda de constitucionalidad allí planteada, las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación a tales incisos no tienen razón de ser, pues no se plantean frente a una norma con rango de ley, de cuya validez dependa el fallo.

Siendo el efecto inmediato de la anulación de cualquier norma o parte de ella, su expulsión del ordenamiento jurídico la duda que se suscita en el Auto de 14 de noviembre en relación con el inciso declarado inconstitucional y nulo resulta vacía de contenido, sin finalidad práctica alguna.

3. En relación con el resto de apartados cuestionados, la STC 141/2014, de 11 de septiembre, afirmó su no inconstitucionalidad al establecer “que el sistema de valoración a efectos indemnizatorios que parte del criterio de la capitalización de rentas, modulado en atención a otros factores, es un sistema que incorpora criterios acordes con la idea del valor real o económico del bien y que, en principio y en abstracto, puede ofrecer un proporcional equilibrio entre el daño sufrido y la indemnización correspondiente, en línea con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos” (FJ 9).

Lo anterior conlleva que los argumentos con los que la STC 141/2014, de 11 de septiembre, desestimó la cuestión allí planteada, determinen la inadmisión de la presente cuestión en este punto por notoriamente infundada.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7765-2014 planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

Madrid, a uno de diciembre de dos mil quince.