|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 61/2015 |
| Fecha | de 17 de marzo de 2015 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | 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 Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez. |
| Núm. de registro | 4875-2014 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 4875-2014 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Con fecha 24 de julio de 2014, tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de remisión del testimonio de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario núm. 526-2010, que incorporan el Auto de 3 de julio de 2014, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 22.1 a) y 2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y 23.1 a) y 2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, por la posible vulneración del art. 33.3 CE.

2. Los antecedentes de hecho, en lo que interesa al presente proceso, son los que a continuación se exponen:

a) La parte actora recurrió la resolución del Jurado regional de valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que fijó, en aplicación del método de capitalización de rentas, el justiprecio de la finca 52 (del polígono 1, parcela 226) de Cabanillas del Campo, de la que se expropiaron 286 m2 para ejecutar el proyecto “Modificado 1. Construcción de la Carretera de Conexión entre la N-320 y la CM 101”. Alegaba, entre otras cuestiones que no procede reseñar ahora, que el expediente de expropiación se había iniciado antes de la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, por lo que la valoración debía realizarse con los criterios de la Ley 6/1998, de régimen de suelo y valoraciones. En concreto, aunque se trataba de un suelo no urbanizable, debía valorarse, por aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo sobre sistemas generales destinados a hacer ciudad, por el método residual dinámico.

b) Concluso el procedimiento, y antes de dictar sentencia, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha dictó providencia, con fecha 22 de mayo de 2014, por la que acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por el plazo común de diez días, acerca de la posible inconstitucionalidad de los arts. 22.1 a) y 2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y 23.1 a) y 2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, en cuanto que las limitaciones que en ellos se establecen para la valoración de los terrenos en el suelo rural podría impedirle fijar el justiprecio del bien conforme a su valor real, con la consiguiente vulneración del art. 33.3 CE. El Fiscal y la actora se mostraron conformes, aunque esta última insistió en la no aplicabilidad de la ley cuestionada. El Letrado de la Junta se opuso a su planteamiento.

3. El Auto de 3 de julio de 2014, de planteamiento de la cuestión, tras recoger los antecedentes del caso y reproducir las normas cuestionadas, justifica el cumplimiento de los requisitos procesales. En cuanto al juicio de aplicabilidad razona que, por aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el momento a tener en cuenta para la aplicación de la Ley de suelo es el de inicio de la pieza separada de justiprecio. En este caso el requerimiento a la parte para que formulase hoja de aprecio se realizó el 26 de octubre de 2007, estando, por tanto, en vigor la Ley de suelo.

En cuanto al juicio de relevancia afirma que, teniendo en cuenta que los terrenos están clasificados como no urbanizables, deben ser valorados por el método de capitalización de rentas (arts. 22 LS y 23 del Real Decreto Legislativo 2/2008), método que sigue el Jurado arrojando una valoración de 4,42 €/m2. Sin embargo, la beneficiaria de la expropiación, había ofrecido, tan solo tres meses antes, un valor unitario de 8,99 €/m2 para otra parte de la misma finca, con la misma clasificación urbanística de suelo no urbanizable, para la ejecución del proyecto de expropiación denominado “Vía de conexión entre polígonos industriales del Henares y de Cabanillas del Campo (Guadalajara)”, por lo que el valor unitario debería ser, como mínimo, el considerado por la beneficiaría en la aludida actuación expropiatoria y no el resultante de la aplicación del método de capitalización de rentas, aún corregido en los términos que contemplan los preceptos cuya constitucionalidad cuestiona y que impiden valorar los terrenos en base a su valor real.

Sigue exponiendo 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 de 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 multiplicarlo 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.

4. Mediante providencia de 4 de noviembre de 2014, la Sección Primera 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 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 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 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, 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 juicio de aplicabilidad realizado por 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, vigente en el momento de iniciarse el procedimiento expropiatorio, el 21 de mayo de 2007, pero derogada en el momento de inicio de la pieza separada de justiprecio, esto, es cuando la Administración requirió al expropiado para la presentación de la hoja de aprecio, el 26 de octubre de 2007. Argumenta la Sala que, de acuerdo con la interpretación que el Tribunal Supremo ha realizado de la disposición transitoria tercera del texto refundido, la Ley de suelo es aplicable a los expedientes expropiatorios iniciados con anterioridad a la Ley de suelo, siempre y cuando el requerimiento de la Administración al expropiado para la presentación de la hoja de aprecio se haya realizado cuando ésta ya estaba vigente, circunstancia que concurre en este 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 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, procede inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con los apartados 1 a) y 2 del art. 23 del texto refundido.

3. Las razones en las que se fundamenta el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad son sustancialmente iguales a las expuestas en la cuestión de inconstitucionalidad inadmitida a trámite por el ATC 8/2015, de 20 de enero, a cuyos fundamentos nos remitimos para inadmitir también la presente cuestión.

Entonces afirmamos:

A) Que 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, la cuestión ha perdido objeto en lo que atañe a la duda de constitucionalidad relativa al apartado 1 a) del art. 22 de la Ley de suelo.

B) Que la solución a la duda relativa al apartado 2 del art. 22 de la Ley de Suelo, viene predeterminada por lo afirmado por este Tribunal en el fundamento jurídico 9 B) de la STC 141/2014, de 11 de septiembre. El art. 33.3 CE no exige que la compensación sea equivalente al valor de mercado de los bienes y derechos expropiados, pudiendo el legislador estatal optar por una concepción de la propiedad del suelo conforme a la cual el ius aedificandi no forma parte del contenido inicial del derecho de propiedad. De ahí que el método de capitalización de rentas modulado en atención a otros factores objetivos de localización, 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. Por ello, 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 definitiva, 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.

En virtud de los argumentos expuestos, cabe concluir que la duda de inconstitucionalidad planteada en relación al art. 22.2 de la Ley de suelo resulta notoriamente infundada.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil quince.