

STC 056/2015

La Sala Segunda de este Tribunal, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **SENTENCIA**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2965-2014, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en relación con los arts. 22.1.a) y 2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y arts. 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 posible vulneración del art. 33.3 CE. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### **I. ANTECEDENTES**

1. El 12 de mayo de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal oficio de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, al que se acompaña, junto con el testimonio de las actuaciones del procedimiento ordinario núm. 274-2010, el Auto de 2 de abril de 2014, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 22.1 a) y 2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y el art. 23.1 a) y 2 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por posible vulneración del art. 33.3 CE.

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La empresa Oretania XXI, S.L., interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución del jurado provincial de expropiación de Ciudad Real de 22 de febrero de 2010, dictada en el expediente 85-2009, por el que se fijó el justiprecio de la finca núm. 100, de la parcela 530, polígono 1, en término municipal de Puertollano, para la realización del proyecto de mejora y acondicionamiento para el ciclo integral del agua (clave 009-CR), siendo la Administración expropiante la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y el beneficiario Aquavir, S.A., ulteriormente sustituida por Aquasur, S.A.

La demandante discrepa del método de capitalización de rentas aplicado por el jurado provincial de expropiación, que vino a estimar que el suelo tenía naturaleza rural. Considera que se ha obviado que dicho suelo ya estaba incluido en el plan parcial, que fue aprobado por el Ayuntamiento de Puertollano, y que estaba incluido en el programa de actuación urbanística del sector "Puerta Alcudia", por lo que los terrenos objeto de expropiación, a la entrada en vigor de la disposición transitoria tercera de la Ley 8/2007, tenían el carácter de suelo urbano, incluido en los ámbitos delimitados para los que el planeamiento había establecido condiciones de desarrollo, por lo que la valoración debió hacerse por el sistema de

comparación.

b) Una vez 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 de fecha 12 de febrero de 2014 por la que, al amparo de lo previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acuerda oír a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo común de diez días, para que puedan alegar sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 22.1 a) y 2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y art. 23.1 a) y 2 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, 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.

c) El Ministerio Fiscal emitió informe de fecha 6 de febrero de 2014, en el que considera que concurren los requisitos formales y sustanciales para proceder a la interposición de la cuestión de inconstitucionalidad en cuanto, prima facie, las previsiones de los preceptos cuestionados son susceptibles de hacer ineficaz la garantía de la propiedad privada frente el poder expropiatorio de los poderes públicos, habida cuenta de que, siquiera en apariencia, aseguran en todo caso una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de bienes o derechos de contenido patrimonial.

La entidad recurrente interesó también el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en escrito presentado el 5 de marzo de 2014, manifestando que si el Tribunal estima aplicable al caso la Ley 8/2007, de 28 de mayo y el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, a efectos de valoración del suelo, nada opone al planteamiento de la cuestión.

El Abogado del Estado, en escrito registrado el 4 de marzo de 2014, se opone al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, alegando la plena constitucionalidad de los preceptos cuestionados, con indicación de que no es novedosa en nuestro ordenamiento la prohibición de valorar expectativas urbanísticas por proximidad a suelo urbano, y que tal medida resulte plenamente constitucional; que no existe derecho indemnizatorio alguno, si el propietario no ha adquirido las facultades correspondientes, derivadas del riguroso cumplimiento de deberes y cargas urbanísticas; y que la doctrina constitucional no identifica, necesariamente, la indemnización con el precio de mercado.

3. El 2 de abril de 2014, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha dictó Auto promoviendo la cuestión de inconstitucionalidad, en los términos que seguidamente se detallan.

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 LOTC 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 Ministra de Medio Ambiente, de fecha 19 de octubre del 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.

Descendiendo al caso concreto, la Sala considera que el valor fijado por la Administración se atiene a la normativa vigente, que sólo permite valorar el suelo por el método de capitalización de la renta anual o potencial de la explotación, según su estado en el momento al que venga referida la valoración, con posibilidad de corrección al alza en un 100 por 100. Sin embargo, el órgano judicial considera que ese método no es aceptable, puesto que la demandante adquirió la propiedad de un total de 5.975 m<sup>2</sup>, en el año 2006, por un precio 50.000 euros (8,379 €/m<sup>2</sup>), mientras que la pericial de parte arroja un valor de 35 €/m<sup>2</sup> por el sistema de comparación. Por todo ello, aprecia la existencia de unas especiales circunstancias en la finca expropiada, que la hacen merecedora de una valoración superior a la que las normas de aplicación permiten obtener. Esas concretas circunstancias de la finca expropiada evidencian unas importantes expectativas que no se pueden desconocer y que permitirían incrementar el valor básico obtenido por el Jurado por capitalización hasta en un 500 por 100, aplicando la doctrina establecida por el Tribunal Supremo o, en su caso, atendiendo al precio de adquisición y, aún más, si se aplicará la comparación con la valoración comprobada establecida por la Administración. En cualquier caso, sería superior al máximo posible en aplicación de los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona. En definitiva, entiende la Sala que el fallo de la Sentencia que habrá de dictarse en el procedimiento dependerá, en cuanto al montante del justiprecio, de la validez o no de los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona.

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 haya sido aun 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 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. 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 debe pagar por un suelo lo que la fecha a la que haya que valorar tuviera que abonar cualquiera que quisiera o necesitara adquirirlo, incluidas las expectativas, con independencia de que se hayan 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. El Pleno de este Tribunal, por providencia de 15 de julio de 2014, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, deferir, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC, a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento de la presente cuestión, así como dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Asimismo se acordó comunicar la admisión al órgano judicial proponente a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión. En la misma providencia se acordó por el Tribunal publicar la incoación de la cuestión en el "Boletín Oficial del Estado".

5. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito que tuvo entrada el 25 de julio de 2014 en el Registro General del Tribunal, solicitó dar por personada a esa Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 31 de julio de 2014. Comienza señalando el escrito que la cuestión de inconstitucionalidad debería centrarse en la constitucionalidad del párrafo III del apartado 2 del art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo, excluyendo, por no ser objeto de duda, la regla del apartado 2, pues la cuestión que el Auto plantea es si la existencia de terrenos cercanos con distinta clasificación, fundamentalmente de terrenos urbanos, debe tenerse en cuenta o no en la valoración de la finca, y no en que en la finca expropiada concorra algún tipo de expectativas urbanísticas derivadas del planeamiento. Lo que la Sala discute es que el legislador, con la redacción del apartado 2, párrafo III del art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo, impide en la valoración de la finca las expectativas urbanísticas y su incidencia sobre el valor del suelo expropiado derivadas de su proximidad a terrenos urbanos, y concretamente a un polígono industrial. Por ello, también debería excluirse de la cuestión de inconstitucionalidad el párrafo I del apartado a) del art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo, en la medida en que el Auto no duda de la constitucionalidad del método de obtención de capitalización de la renta real o potencial. No obstante lo cual, se aborda la constitucionalidad de este precepto.

Afirma así el Abogado del Estado que el precepto impugnado es conforme con la Constitución, por cuanto el sistema de valoración legal es razonable y no arbitrario y permite otorgar al expropiado la indemnización a la que se refiere el art. 33.3 CE. De acuerdo con la interpretación conjunta

de lo dispuesto en la Ley y en el Reglamento de valoraciones de la Ley de suelo, para valorar inmuebles en situación básica de suelo rural, al tratarse de un mercado más opaco que el del suelo en situación de urbanizado, se desarrolla el valor de capitalización de la renta real o potencial de la explotación, en un contexto de búsqueda del valor correspondiente al más alto y mejor uso del suelo rural, sin tener en cuenta las expectativas urbanísticas; y asimismo el método de valoración contempla no solo su aprovechamiento agrícola o ganadero sino una amplia gama de actividades económicas presentes o susceptibles de ser desarrolladas en el mismo.

La Ley y el Reglamento incluyen, de igual modo, determinaciones muy precisas que obligan a calcular la renta real y la potencial, obligan a compararlas y a elegir la que sea superior, indican los factores que deben formar parte de los de disfrute o explotación, lo que supone que no deben considerarse únicamente los rendimientos agrarios, sino todos los rendimientos reales o potenciales, incluidos los procedentes de actividades de ocio que pudieran realizarse en la finca y también subvenciones que tengan carácter estable, como son las provenientes de la Política Agraria Común. Y en lo que respecta al coeficiente corrector, tanto el texto refundido de la Ley de suelo como el Reglamento de valoraciones asumen que la localización influye en el valor de este suelo, siendo la renta de posición un factor relevante en la formación tradicional del precio de la tierra. Por otra parte, para que esta modulación del valor del suelo no pueda llevar a resultados arbitrarios, se limita al máximo del doble del valor obtenido. Desde esta perspectiva, los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación.

En lo atinente a la constitucionalidad del sistema de valoración regulado en el texto refundido de la Ley de suelo, se afirma, con cita de la doctrina constitucional (SSTC [61/1997](#) y [164/2001](#)), que el legislador estatal es el único competente para establecer los criterios y métodos de valoración, y goza de amplio margen para fijar las distintas modalidades de valoración —dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados— a las que sólo se exige, desde la perspectiva constitucional, que no se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable.

En cuanto al reproche de inconstitucionalidad que el Auto dirige al art. 22 de la Ley de suelo, y que se centra en que el límite máximo del valor de corrección es insuficiente para incorporar el mayor valor correspondiente a la proximidad de suelo urbano, considera el Abogado del Estado que tal razonamiento propende a confundir valor y precio, y a olvidar que el art. 33.3 CE no impone que las valoraciones deban reflejar necesariamente los movimientos especulativos o las imperfecciones del mercado del suelo; el llamado precio de mercado no tiene por qué ser reflejo del valor adecuado y razonable de un bien, atendido su estado y la definición específica de valor que se utilice. Es así plenamente conforme con los criterios constitucionales de proporcional, adecuado y razonable equilibrio entre sacrificio del expropiado e indemnización, que un terreno en situación básica de suelo rural (art. 12.1 del texto refundido de la Ley de suelo) se tase tomando en consideración su capacidad reductiva, real o potencial [art. 22.1 a) I y II del texto refundido de la Ley de suelo], en la citada situación básica, sin valorar expectativas no realizadas incompatibles con esa situación o estado [art. 22.2.1 a) III de la Ley de suelo]. Del art. 33.3 CE no se desprende pues que

sea obligatorio valorar las expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación urbanística cuando no estén plenamente realizados.

La Ley de suelo ha optado por el método de capitalización para valorar os terrenos rurales frente al método de comparación de la Ley 6/1998, que ha resultado de difícil aplicación por el escaso número de muestras, que podían no llevar a valores razonables. La capitalización así es un método de actualización perfectamente idóneo para obtener el valor de un bien rústico, habida cuenta de que en toda España se dispone de una información incomparablemente superior de rentas que de ventas. Por tanto dicho método nunca se podrá calificar como método generador de un valor que no se corresponde con la indemnización a la que se refiere el art. 33.3 CE. Y es que está claro que tomar como referencia para las tasaciones imperativas los precios especulativos pagados en un mercado con funcionamiento real muy alejado de la definición teórica de la competencia perfecta no sólo no es conforme al canon constitucional de la indemnización adecuada en relación razonable de proporcionalidad con el sacrificio expropiatorio, sino que, por alimentar la especulación, quebrantaría el mandato constitucional de impedirla (art. 47 CE). No hay, pues, ni discriminación, ni injusticia ni absurdo en que las valoraciones no sigan las tendencias especulativas de quienes operan en un mercado local de suelo.

Finalmente, señala que no puede considerarse contrario a la Constitución que se prescindiera de las expectativas urbanísticas de un suelo que está clasificado como suelo rural o no urbanizable, ya que la inclusión de las que puede generar por su proximidad a suelo urbano o porque en el futuro pueda llegar a serlo, es completamente contrario a los principios básicos del derecho urbanístico y llevaría a una indefinición del valor del suelo no urbanizable en virtud del cual sus titulares se beneficiarían de unas plusvalías generadas por la comunidad y de las que no son acreedores.

7. El Fiscal General del Estado formuló escrito de alegaciones en fecha 9 de septiembre de 2014. Tras afirmar que se han observado por el órgano judicial los trámites previstos en el art. 35.2 LOTC, y, por tanto las condiciones procesales exigidas para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Asimismo, efectúa una amplia relación de los antecedentes legislativos para centrarse en el contenido de la regulación cuestionada, afirmando que la legislación sobre valoración del suelo en situación de suelo rural, que ha establecido el método de capitalización de renta real o potencial, en atención a la explotación o aprovechamiento del terreno, recoge un factor de corrección de la localización, para elevar al alza el valor obtenido hasta un máximo del doble de dicho valor, establece un tipo de capitalización variable a través de las leyes de presupuestos generales del Estado y contempla una corrección para evitar que el valor resultante de la tasación del bien expropiado se aleje del valor real de mercado y pretendiendo eliminar cualquier tipo de especulación derivada de las expectativas urbanísticas ligadas a la actividad de la Administración, como consecuencia de la ordenación del territorio o su actividad urbanística. Tal regulación responde a criterios objetivos legítimos y permite concluir, como señala el Alto Tribunal que "no se revelan manifiestamente desprovistos de base razonable". En consecuencia, considera que el art. 22.1 a) y 2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y el art. 23, apartados 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, no serían contrarios al art. 33 CE en su garantía de indemnización.

8. Mediante providencia de 12 de marzo de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con 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 Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por posible vulneración del art. 33.3 CE. Tales dudas de inconstitucionalidad se fundamentan por el órgano promotor de la cuestión en los argumentos ya expuestos en los antecedentes de la presente resolución. El Abogado el Estado y el Fiscal General del Estado solicitan la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por considerar que las previsiones de los preceptos cuestionados son acordes con las exigencias del art. 33.3 CE.

2. Con carácter previo al examen de fondo, resulta necesario pronunciarse sobre un aspecto concreto de la presente cuestión de inconstitucionalidad que podría suponer la concurrencia de un óbice procesal. Es preciso recordar que, de acuerdo con la constante doctrina de este Tribunal, no existe ningún impedimento para realizar un pronunciamiento de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad en la fase de resolución de la misma, esto es, mediante sentencia, dado que la tramitación específica del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) no tiene carácter preclusivo, por lo que es posible apreciar en Sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (STC 10/2015, de 2 de febrero; 38/2014, de 11 de marzo, FJ 2, y Sentencias en ella citadas).

Así pues, y en lo que respecta al juicio de aplicabilidad, debe recordarse que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 35.1 LOTC, la norma legal cuya constitucionalidad se cuestiona debe ser aplicable al caso, y, asimismo, de conformidad con el 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 de la cuestión se dirige a justificar tanto la aplicación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, como de su texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

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, está haciendo mención 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, extrapolando la anterior doctrina al caso,

como quiera que “el proyecto relativo a las obras fue aprobado por resolución de la Ministra de Medio Ambiente, de fecha 19 de octubre de 2007, fecha ésta posterior a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, es claro que, a efectos de valoraciones, debía aplicarse ya la referida Ley al caso enjuiciado”.

Una correcta aplicación de la jurisprudencia que asume el Auto, hubiera determinado que la fecha relevante para determinar la norma aplicable al caso no fuera la citada de la aprobación del procedimiento expropiatorio —19 de octubre de 2007— sino la de inicio de la pieza separada de justiprecio, que tuvo lugar en febrero de 2009.

El Auto de planteamiento no razona nada, sin embargo, sobre la aplicabilidad del art. 23 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, que da por supuesto; siendo obvio, de un lado, que ambas normas legales, la Ley 8/2007, de suelo, derogada por el posterior texto refundido, y este último, actualmente vigente, ni estaban ni pudieron estar en vigor en un mismo momento, y, de otro, que la hoja de aprecio de la empresa expropiada fue presentada a la Administración expropiante el 9 de febrero de 2009, bajo la vigencia exclusiva, por tanto, del texto refundido de la Ley de suelo. Así pues, dada la conexión que debe existir entre el pronunciamiento de este Tribunal y el proceso en que la cuestión se plantea, procede inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 22.1 a) y 2 de la Ley 8/2007, precepto que no resulta de aplicación en el procedimiento a quo.

3. En cuanto al fondo de la cuestión de inconstitucionalidad 2965-2014, las dudas que han llevado a la Sala a plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad han de ser examinadas a la luz de lo dispuesto en la STC [141/2014](#), de 11 de septiembre, y de conformidad con lo señalado en la STC [43/2015](#), de 2 de marzo, dictada en la cuestión de inconstitucionalidad 1591-2014, resoluciones en las que se han venido a resolver cuestiones coincidentes con la aquí planteada.

La STC [141/2014](#), de 11 de septiembre, tras analizar tanto el art. 22.1 a) de la Ley de suelo, como el art. 23.1 a) del texto refundido de la misma Ley, entendió que eran constitucionales, 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 art. 23.1 a) del texto refundido de la Ley de suelo, que plantea la Sala promotora de la cuestión.

Por lo que respecta al art. 23.2 del texto refundido de la Ley de suelo, aunque este apartado no fue impugnado en los recursos de inconstitucionalidad que dieron lugar a la STC [141/2014](#), de 11 de septiembre, motivo por el cual ésta 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) de dicha Sentencia, en la medida en que dicho apartado 2 sólo es una reiteración de la regla establecida en el apartado 1 a), ya depurado constitucionalmente.

Sobre este particular, ya hemos afirmado en la STC [43/2015](#) que, de conformidad con lo señalado en la STC [141/2014](#): “la regulación de un criterio de valoración que excluya de la compensación debida el incremento

de 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, si siquiera las derivadas de un planeamiento ya aprobado hasta que se hayan cumplido las cargas y deberes legalmente establecidos”.

Procede, en consecuencia, desestimar en este punto la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

### **FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1º Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad formulada en relación con el art. 22.1 a) y 2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

2º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, respecto del art. 23.1 a) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

3º Desestimar en lo demás la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciséis de marzo de dos mil quince.

•