

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

La valoración del suelo rural: contenidos y efectos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 141/2014, de 11 de septiembre

Eduardo Caruz Arcos

Abogado. Profesor Asociado de Derecho Administrativo
de la Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA VALORACIÓN DEL SUELO RURAL EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO. III. LOS MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN DEL RÉGIMEN DE VALORACIÓN DEL SUELO RURAL. IV. LOS ARTÍCULOS 23.2 Y 26.1 Y 2 DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. V. EL NUEVO SISTEMA DE VALORACIÓN DEL SUELO RURAL NO LESIONA LA SEGURIDAD JURÍDICA Y ECONÓMICA DE LOS PROPIETARIOS, EMPRESARIOS Y CIUDADANOS. EL CARÁCTER DINÁMICO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO. VI. LA VALORACIÓN DEL SUELO RURAL NO TIENE QUE SER EQUIVALENTE AL “VALOR DE MERCADO”, NI DEBE ATENDER AL CONTENIDO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. VII. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL INCISO “HASTA EL MÁXIMO DEL DOBLE” DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 23.1.A) DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO: ¿EFECTOS EX TUNC O EX NUNC? VIII. LA INEXISTENTE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD. IX. SOBRE LOS VOTOS PARTICULARES DISCREPANTES X. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

El Pleno del Tribunal Constitucional ha pronunciado la Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre¹, que resuelve cinco recursos de inconstitucionalidad acumulados² contra la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo³ y el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo⁴.

La Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, de la que ha sido ponente D. Fernando Valdés Dal-Ré, incluye dos extensos e intensos votos particulares discrepantes, el primero formulado por D. Pedro González-Trevijano Sánchez, al que se adhieren los magistrados Dña. Encarnación Roca Trías y D. Andrés Olle-ro Tassara, y el segundo por D. Juan José González Rivas.

La Sentencia avala en su práctica totalidad la constitucionalidad de la Ley de Suelo y el Texto Refundido⁵, declarando únicamente contrario a la Carta Mag-

¹ BOE n° 243, de 7 de octubre.

² Frente a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo interpusieron recurso de inconstitucionalidad el Consejo de Gobierno de Madrid (recurso n° 6.963/2007), el Consejo de Gobierno de La Rioja (recurso n° 6.964/2007), más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso (recurso n° 6.965/2007) y el Gobierno de Canarias (recurso n° 6.973/2007). Por su parte, contra el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, interpusieron recurso de inconstitucionalidad el Consejo de Gobierno de Madrid (recurso n° 7.020/2008) y el Consejo de Gobierno de La Rioja (recurso n° 7.231/2008).

³ En adelante, también, Ley de Suelo de 2007 o LS.

⁴ En adelante, también, Texto Refundido de 2008 o TRLS. En el texto se citarán preferentemente los preceptos del TRLS, indicando, cuando sea conveniente, el artículo o artículos equivalentes de la Ley de Suelo.

⁵ El Tribunal Constitucional analiza en el Fundamento Jurídico 2 de la Sentencia la incidencia de la aprobación del TRLS sobre los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a la LS, teniendo en cuenta, además, que dos de los recurrentes que promovieron recursos frente a la Ley de 2007 lo han hecho también contra el Texto Refundido. El Tribunal concluye, por un lado, que “los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno de Canarias y por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso no han perdido objeto por el mero hecho de que estos recurrentes no impugnaron posteriormente el TRLS 2008”. Y, por otro, que al comprender los recursos formulados contra el TRLS el contenido de los primeros, “hay que entender que éstos han perdido objeto, haciendo el examen de los preceptos del TRLS 2008 innecesario un pronunciamiento sobre los preceptos de la Ley 8/2007”.

El Tribunal tampoco es ajeno a las modificaciones del TRLS posteriores a la interposición de los recursos de inconstitucionalidad, que analiza y considera en el Fundamento Jurídico 2.B, especialmente las más recientes introducidas por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

na el inciso “hasta un máximo del doble” del párrafo tercero del apartado 1.a) del artículo 23 del TRLS⁶, relativo a la valoración del suelo rural (F.J. 9.B).

A diferencia de lo acontecido con la resolución de los recursos de inconstitucionalidad formulados contra las anteriores disposiciones legales estatales en materia de suelo⁷, el Tribunal Constitucional considera, por un lado, que el TRLS se adecua al complejo reparto competencial en la materia⁸ y, por otro, que las determinaciones sustantivas que propone⁹, a excepción de la limitación de la corrección al alza de la valoración del suelo rural, son conformes a la Constitución.

Pese a que el resultado del proceso constitucional seguido contra el TRLS no ha tenido las consecuencias de las SSTC 61/1997 y 164/2001, las consideraciones que la Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, realiza sobre las reglas le-

A efectos prácticos, el Tribunal Constitucional opta en el Fundamento Jurídico 2.C por realizar “un análisis conjunto de los distintos argumentos utilizados por todos o varios recurrentes frente al mismo precepto legal, sea en su redacción inicial de la Ley 8/2007 o en su reproducción posterior por el TRLS 2008”.

⁶ Artículo 22.1.a) de la LS.

⁷ La Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, declaró inconstitucionales y nulos, por motivos competenciales, la mayor parte de los preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, provocando, en palabras del Profesor PÉREZ MORENO (“Los sistemas de ejecución del planeamiento en la nueva encrucijada de la legislación de urbanismo”, conferencia pronunciada en la Academia Sevillana del Notariado el día 15 de diciembre de 1997), un verdadero “terremoto jurídico”.

La Sentencia considerada marcó un punto de inflexión en el Derecho Urbanístico Español, delimitando el reparto competencial en la materia. Un exhaustivo análisis de la cuestión en la obra de BARNÉS VÁZQUEZ, J. Distribución de competencias en materia de urbanismo: Estado, Comunidades Autónomas, entes locales: análisis de la jurisprudencia constitucional, Editorial Bosch, 2002.

La Sentencia 164/2001, de 11 de julio, declaró nulos los artículos 16.1 y 38 y la disposición final única de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones y realizó un fallo interpretativo de los artículos 9, 11, 14, 15 y 17.

Pueden consultarse los textos legales citados en la valiosa obra Historia de la legislación urbanística, publicada por LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. Iustel, Ministerio de Vivienda, 2007.

⁸ En los Fundamentos Jurídicos 3, 4 y 5 de la Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, se realiza un excelente resumen de la jurisprudencia constitucional sobre la distribución de competencias en materia de urbanismo.

⁹ La Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, avala la constitucionalidad (i) de la utilización del suelo conforme al interés general guiado por el principio de desarrollo sostenible; (ii) el carácter público de la actividad urbanizadora; (iii) que se destine a la urbanización sólo el suelo preciso para la satisfacción de las necesidades que lo justifiquen, impidiendo la especulación; (iv) la reserva del 30% de la edificabilidad residencial contemplada por la ordenación urbanística para viviendas a precio asequible, y (v) la exigencia del informe de impacto ambiental y de sostenibilidad económica de la actuación.

gales de valoración del suelo rural y los efectos de sus pronunciamientos son muy relevantes para la efectividad del derecho de propiedad privada y el válido ejercicio por la Administración de la potestad expropiatoria. Es por ello por lo que el presente comentario jurisprudencial se circunscribe al análisis que tanto la posición mayoritaria del Pleno del Tribunal Constitucional, como los magistrados discrepantes, realizan de la constitucionalidad de las reglas legales de valoración del suelo en situación básica rural.

II. LA VALORACIÓN DEL SUELO RURAL EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO

1. Los criterios de valoración del suelo en la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones

Para evaluar el alcance de las nuevas reglas de valoración del suelo rural establecidas por la Ley de Suelo 2007 y el posterior Texto Refundido de 2008, debe partirse de la regulación anterior contenida en la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones¹⁰.

El artículo 25 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, estableció como “criterio general de valoración” que el “suelo se valorará conforme a su clasificación urbanística y situación”.

Por su parte, el artículo 26 dispuso que el suelo no urbanizable se valorara “por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas”. Sólo cuando por “la inexistencia de valores comparables no sea posible la aplicación del método indicado en el punto anterior (comparación), el valor del suelo no urbanizable se determinará mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo, y conforme a su estado en el momento de la valoración”.

¹⁰ Son muy significativos los siguientes fragmentos de la Exposición de Motivos de la Ley de Suelo de 2007: “Desde la Ley de 1956, la legislación del suelo ha establecido ininterrumpidamente un régimen de valoraciones especial (...). Lo ha hecho recurriendo a criterios que han tenido sin excepción un denominados común: el de valorar el suelo a partir de cuál fuera su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, partiendo de cuál fuera su destino y no su situación real”. “En el suelo rural, se abandona el método de comparación porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos”.

La Disposición derogatoria única de la Ley de Suelo de 2007 deroga y deja sin efecto las reglas de valoración del suelo contenidas en los artículos 23 y ss. de la Ley 6/1998, de 13 de abril, desde el 1 de julio de 2007, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera.

El artículo 27 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, preveía que la valoración del suelo urbanizable “incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo” se realizaría preferentemente conforme a los criterios de valoración catastral, aplicando el método residual dinámico definido en la normativa hipotecaria en los supuestos de “inexistencia” o “pérdida de vigencia” de las ponencias de valores catastrales.

Es necesario realizar dos precisiones importantes, si los terrenos clasificados como suelo urbanizable no se incluían en “ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo”, se tasarían como suelo no urbanizable por el método de comparación¹¹. Y, en segundo lugar, que en todo caso “se descartarán los elementos especulativos del cálculo y aquellas expectativas cuya presencia no esté asegurada”.

En síntesis, la Ley 6/1998, de 13 de abril:

- (i) Vinculaba la valoración del suelo con su clasificación urbanística.
- (ii) Establecía reglas de valoración diferentes para el suelo no urbanizable (comparación) y para el suelo urbanizable sectorizado y ordenado¹² (residual dinámico).
- (iii) Para el suelo no urbanizable fijaba como método de valoración preferente el de comparación y como medio subsidiario el de capitalización de rentas.
- (iv) Para el suelo urbanizable sectorizado y ordenado establecía como método de valoración preferente el catastral y como medio subsidiario el residual dinámico.
- (v) En todos los casos se descartaban los elementos especulativos y expectativas no aseguradas.

2. La valoración del suelo rural

La Ley de Suelo, y posteriormente el Texto Refundido de 2008 al que se incorporan las reglas legales de valoración de 2007, modifican sustancialmente los criterios de valoración del suelo a efectos expropiatorios, reparcelatorios e indemnizatorios¹³.

¹¹ Artículo 27.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril.

¹² El suelo urbanizable no sectorizado se valoraba como el suelo no urbanizable con el que compartía su régimen jurídico (artículo 27.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril).

¹³ En la Exposición de Motivos de la Ley de Suelo de 2007 se defiende que la búsqueda de la “sencillez” y la “claridad” de la valoración del suelo rural, exigida por los principios de seguridad

Las principales innovaciones son:

- (i) Se desvincula la valoración del suelo de su clasificación urbanística, atendiendo sólo a su “situación” fáctica, es decir, a si los terrenos se encuentran o no efectivamente urbanizados.
- (ii) El suelo en situación básica “rural”¹⁴ o no urbanizado se valorará por el método de capitalización de rentas reales o potenciales, con la posibilidad de realizar correcciones 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 (...)”.
- (iii) El suelo urbanizable sectorizado y ordenado se considera a estos efectos como “rural” (artículo 12.2.b del TRLS).
- (iv) En la valoración del suelo rural no se “podrán considerar expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados”.
- (v) No obstante lo anterior, en los artículos 24 y 25 de la Ley de Suelo (artículos 25 y 26 del Texto Refundido de 2008) se prevé la indemnización por la pérdida de la facultad de participar en actuaciones de nueva ur-

jurídica y justicia, así como la lucha contra la “especulación”, justifican la desvinculación de la clasificación y valoración del suelo, señalando: “Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto. En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías de suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: hay un suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiéndose por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad. 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”.

¹⁴ Definido en el artículo 12.2 del TRLS como (a) el suelo preservado de su transformación urbanística mediante la urbanización (el suelo no urbanizable) y (b) el suelo “para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización” (suelo urbanizable no ejecutado). El artículo 14.4 del TRLS considera que las actuaciones de urbanización finalizan “cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras”.

banización y la indemnización de los gastos y costes que devengan inútiles relacionados con la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización y edificación.

- (vi) La disposición transitoria tercera establecía que las anteriores reglas de valoración se aplicarían a partir de la entrada en vigor de la Ley de Suelo, salvo para los terrenos clasificados como suelo urbanizable sectorizado u ordenado que se valorarán conforme a la Ley 6/1998, de 13 de abril, “siempre y cuando en el momento a que deba referirse la valoración no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento o, si han vencido sean por causa imputable a la Administración o a terceros”.

III. LOS MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN DEL RÉGIMEN DE VALORACIÓN DEL SUELO RURAL

De los seis recursos de inconstitucionalidad acumulados, sólo en dos, recursos 6.965/2007 y 7.020/2008, se impugnan las reglas de valoración del suelo contenidas en el Título III, “Valoraciones”, de la Ley de Suelo y del posterior Texto Refundido de 2008.

En el recurso 6.965/2007, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, se impugnaron los artículos 22 y 25, así como la disposición transitoria tercera de la Ley de Suelo de 2007.

En primer lugar, los recurrentes alegan que la regulación contenida en los artículos 22 y 25 de la Ley de Suelo vulnera el principio de reserva de ley conforme a lo dispuesto en los artículos 53.1 y 33.2 de la Constitución.

Los diputados sostienen que los artículos citados permiten una regulación “independiente y no claramente subordinada a la ley”, una suerte de remisión en blanco a una norma reglamentaria respecto de los criterios de determinación del valor del suelo. En concreto, se aduce (i) que la ley no fija los factores objetivos que han de permitir una corrección al alza del valor rústico, limitándose a ofrecer algunos ejemplos de criterios sin especificar la ponderación entre los mismos y (ii) que no define los conceptos de “tasa libre de riesgo”, “prima de riesgo” y “grado de ejecución”.

En segundo lugar, se censura la constitucionalidad de la valoración del suelo rural aplicando exclusivamente el método de capitalización de rentas, especialmente en el caso del suelo urbanizable, desvinculando la valoración de la clasificación del suelo.

Los recurrentes consideran que el nuevo método de valoración no garantiza la indemnidad patrimonial del expropiado exigida por el artículo 33.3 de la Constitución Española¹⁵, por cuanto en la mayoría de los casos el valor del suelo determinado por la capitalización de las rentas reales o potenciales no se aproxima al valor real o de mercado de los bienes expropiados, lo que conducirá a resultados confiscatorios.

La previsión de una corrección al alza del valor del suelo rural hasta el doble, tope máximo que no entienden justificado, por factores de localización y accesibilidad, así como los conceptos indemnizatorios de los artículos 24 y 25 de la Ley de Suelo, evidencian la “mala conciencia del legislador que prevé los efectos injustos y alarmantes” que se producirán cuando el justiprecio no alcance el valor efectivamente abonado por los propietarios para la adquisición previa de los bienes.

Finalmente, para los diputados recurrentes la nueva regla de valoración del suelo rural producirá efectos discriminatorios contrarios al artículo 14 de la CE.

En el recurso 7.020/2008 formulado contra el Texto Refundido de 2008 por el Consejo de Gobierno de Madrid se alega la vulneración de los artículos 9, 33.3 y 38 de la CE al considerar que el “sistema de valoración del suelo que opera el artículo 22 tiene impacto en el valor de mercado del suelo, lesionando el derecho a la seguridad jurídica y económica de los propietarios, ciudadanos y empresarios. Por otra parte, considera que el sistema previsto en el art. 23 implica que las expropiaciones se harán sin compensaciones justas con precios inferiores a los de mercado, dificultando la fijación del justiprecio mediante convenio e incrementando la judicialización del mismo. Se vulneraría, en definitiva, y en su opinión, el derecho de propiedad de los propietarios del suelo rural”¹⁶.

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados (6.965/2007 y 7.020/2008) que impugnan las reglas de valoración del suelo rural no se formuló ningún reproche sobre la competencia legislativa del Estado, no siendo esta materia objeto de discusión desde la perspectiva competencial¹⁷.

¹⁵ En adelante, también, CE.

¹⁶ Antecedente 33, apartado p), de la Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre.

¹⁷ La Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, realiza en los Fundamentos Jurídicos 3 a 5 una valiosa síntesis del alcance de los títulos competenciales estatales (artículo 149.1.1^a, 13^a, 18^a y 23^a de la CE) y autonómicos (artículo 148.1.3^a de la CE) que inciden en la regulación del suelo. Como aconteció con las Sentencias del Tribunal Constitucional 61/1997 y 164/2001, el fundamento de la impugnación de la mayor parte de los preceptos de la Ley de Suelo y el posterior Texto Refundido es de alcance competencial (vid. Fundamentos Jurídicos 6, 7, 8, 10, 11 y 12 de la Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre).

IV. LOS ARTÍCULOS 23.2 Y 26.1 Y 2 DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY

El Tribunal Constitucional sostiene en el Fundamento Jurídico 9.B de la Sentencia analizada que la reserva de ley establecida por el artículo 53.1 de la CE respecto del derecho de propiedad del suelo no es absoluta, sino relativa, citando la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, que establece: «resulta, sin embargo, evidente que el at. 33.2 de la propia Constitución flexibiliza la reserva de ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración “de acuerdo con las leyes” cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla».

Para el Tribunal, el principio de reserva de ley en relación con el derecho de propiedad del suelo “veda toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o extra legem, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos”.

El Tribunal considera que el artículo 22.1.a) de la Ley de Suelo y 23.1.a) del TRLS no infringe la doctrina expuesta “pues la llamada al reglamento se hace tras enunciar el criterio tanto de la valoración del terreno como de la posibilidad de corrección del mismo al alza, estableciendo el tipo de factor al que puede responder esa corrección y los límites de la misma. No hay, por tanto, deslegalización alguna o remisión de la regulación a un reglamento independiente, sino búsqueda de la colaboración reglamentaria en la concreción del factor de corrección y en la determinación de la forma en que el mismo debe aplicarse y ponderarse en el expediente”.

En relación con el artículo 25 de la Ley y 26 del TRLS, el fallo distingue entre los apartados 1 y 2. En relación con el primero, que incluye los conceptos jurídicos indeterminados “tasa libre de riesgo” y “prima de riesgo”, el fallo no se pronuncia por motivos procesales considerando, tras un razonamiento un tanto alambicado, que no ha sido objeto de impugnación.

Respecto del concepto jurídico indeterminado “grado de ejecución”, empleado en el apartado 2, la posición del Tribunal es escueta pero concluyente: “la reserva de ley en modo alguno prohíbe al legislador utilizar conceptos jurídicos que formulen un supuesto de hecho abstracto pero de significado conocido y cuya aplicación requiere una concreción casuística en atención a las características fácticas singulares concurrentes”.

V. EL NUEVO SISTEMA DE VALORACIÓN DEL SUELO RURAL NO LESIONA LA SEGURIDAD JURÍDICA Y ECONÓMICA DE LOS PROPIETARIOS, EMPRESARIOS Y CIUDADANOS. EL CARÁCTER DINÁMICO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El Tribunal Constitucional considera en el Fundamento Jurídico 9.A de la Sentencia analizada que el nuevo sistema de valoración del suelo rural no vulnera el principio de seguridad jurídica y económica, señalando:

“(…) el hecho de que la nueva regulación de los criterios de valoración establecida por el legislador estatal para las expropiaciones, las operaciones de reparto de cargas y beneficios, la venta o sustitución forzosa y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas pudiera tener un efecto reflejo en el valor de mercado del suelo, y, por tanto, en las transacciones privadas, no plantea problema alguno de constitucionalidad, ni puede tampoco, como afirma el Abogado del Estado, constituir un obstáculo para que el Estado ejerza su competencia legítima ex. art. 149.1.18ª CE y fije el régimen de valoración que estime pertinente”.

A lo anterior se añade el siguiente razonamiento respecto de la incidencia de las innovaciones legislativas sobre el principio de seguridad jurídica:

«(…) los ciudadanos -y por tanto, igualmente, los empresarios- no tienen derecho al mantenimiento de un determinado régimen jurídico, pues ello daría lugar a la petrificación del ordenamiento jurídico (SSTC 182/1987, de 28 de octubre, FJ 11; 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 19 c); 19/2013, de 31 de enero, FJ 2). En efecto, “no se infringe el principio de seguridad jurídica porque el legislador lleve a cabo modificaciones en normas legales, que entran en el ámbito de la realidad social y las transformaciones que la misma impone; modificaciones que obviamente incidirán en las relaciones o situaciones jurídicas preexistentes” (STC 210/1990, de 20 de diciembre, FJ 3 y las allí citadas). El cambio de régimen jurídico y, por tanto, de criterios de valoración, no implica, por sí solo y en suma, vulneración de la seguridad jurídica y económica de los propietarios y empresarios, pues la innovación normativa es inherente al carácter dinámico del ordenamiento jurídico».

El principio de seguridad jurídica sí protege la confianza legítima de los ciudadanos frente a cambios normativos “que no sean razonablemente previsibles, ya que la retroactividad de las normas no puede incurrir en arbitrariedad”, si bien, en el supuesto analizado, no se considera que la disposición transitoria ter-

cera de la Ley, que establece las reglas transitorias de los expedientes de valoración, incurra en retroactividad propia o impropia.

VI. LA VALORACIÓN DEL SUELO RURAL NO TIENE QUE SER EQUIVALENTE AL “VALOR DE MERCADO”, NI DEBE ATENDER AL CONTENIDO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

1. La garantía constitucional de la “correspondiente indemnización”

Tanto los diputados recurrentes como el Abogado del Estado invocan en defensa de sus respectivas posiciones la doctrina establecida en el Fundamento Jurídico 13.B de la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1986, de 19 de diciembre:

“B) La segunda garantía que establece el art. 33.3 de la Constitución es la mediación de la «correspondiente indemnización». Esta garantía plantea esenciales problemas, respectivamente, referidos a su naturaleza dentro del complejo expropiatorio y su contenido.

(...)

En cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de «justo precio», dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable.

Conforme a lo expuesto, 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”.

La discusión procesal se centra en si las reglas de valoración del suelo rural mediante capitalización de rentas, sea cuál sea su clasificación urbanística (suelo no urbanizable o suelo urbanizable en sus diferentes categorizaciones), permite alcanzar el “valor real o económico” de los bienes expropiados.

Expresado en otros términos se discute si el “valor objetivo” o “fáctico” que propugna el TRLS para el suelo rural, que se establece en función de la situación real de los terrenos al tiempo de su valoración, con independencia de las expectativas urbanísticas derivadas de las determinaciones del planeamiento aún no ejecutadas, constituye el valor real de los suelos, que garantiza un equilibrio proporcional entre el sacrificio que supone la expropiación y la compensación económica que recibe el expropiado.

2. Valor real y valor de mercado

La Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, establece dos premisas fundamentales. En primer lugar, que la Constitución no exige “que la indemnización correspondiente por la privación de bienes y derechos sea equivalente al valor de mercado de éstos, consintiendo así pues el legislador estatal un margen de apreciación para instituir distintas modalidades de valoración”.

El Tribunal comparte que en el mercado del suelo se producen “fallos y tensiones especulativas” que distorsionan el valor real de los bienes, señalando que la identificación “valor real” y “valor de mercado” nunca ha estado presente en la legislación española que no “ha remitido sin más, para la valoración del suelo, al valor de mercado, ni siquiera al régimen general de la legislación de expropiación forzosa”.

Esta afirmación del Tribunal Constitucional debe ser matizada por cuanto la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (derogada por la Ley de Suelo) tenía como principio rector el establecimiento de reglas de valoración que permitieran determinar de forma objetiva el valor real del suelo, entendido como valor de sustitución, lo que se equiparaba con el valor de mercado, pues sería en el tráfico jurídico donde el administrado debería obtener, con el justiprecio abonado por la Administración, un bien de similares características al expropiado.

El apartado tercero de la Exposición de Motivos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, establece: “En lo que concierne a los criterios de valoración del suelo, la Ley ha optado por establecer un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación”.

Aunque las reglas legales de valoración del suelo se establezcan por referencia a un método de valoración concreto (catastral, comparación, residual, capitaliza-

ción, etc.), lo relevante desde la perspectiva constitucional es si éste permite la obtención de un valor real que garantice el principio de indemnidad del expropiado.

Es indiscutible que el legislador tiene un amplio margen de discrecionalidad política para elegir el método de valoración aplicable, si bien las reglas que establezca deben preservar la garantía sustancial de la “correspondiente indemnización” (artículo 33.3 de la CE), garantizando al expropiado la obtención de una indemnización expropiatoria de valor equivalente.

Si las reglas de valoración del suelo no garantizan la indemnidad del expropiado, porque con su aplicación no podrá adquirir en el mercado un bien de similares características, el juicio de constitucionalidad debe ser negativo, como apuntan los magistrados discrepantes en sus votos particulares a los que posteriormente se hará referencia.

3. La valoración del suelo no depende su clasificación urbanística

En segundo término, la Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, señala: “Tampoco se deriva de la Constitución que el método de valoración del suelo haya de atender necesariamente al contenido de plan y, más concretamente, a la clasificación que éste prevea para el terreno”.

Es más, el Tribunal sostiene que el nuevo método legal persigue “paliar la especulación, en línea con el mandato constitucional ex art. 47 CE, y lograr que la valoración se lleve a cabo conforme a lo que hay y no a lo que dice el plan que puede llegar a haber en un futuro incierto”.

Por consiguiente, la garantía expropiatoria de la “correspondiente indemnización” que establece el artículo 33.3 de la CE no es sinónimo de “valor de mercado”, y no ha de considerar las previsiones del planeamiento urbanístico sobre el futuro destino del suelo por cuanto esas potencialidades edificatorias (*ius aedificandi*) no forman parte del contenido inicial del derecho de propiedad del suelo, sino que se van adquiriendo en función del cumplimiento de los correlativos deberes urbanísticos (STC 61/1997, FJ 10 y STS de 18 de octubre de 2011).

Concluye el Tribunal Constitucional: “La edificabilidad no es, pues, una cualidad del suelo mismo, sino un contenido que le otorga la ley y el plan a cambio del cumplimiento de determinadas obligaciones. Y es indudable que esta configuración legítima del derecho de propiedad urbanística tiene lógicamente una incidencia y traducción en el régimen de valoración del suelo: el *ius aedificandi* sólo se integra en la valoración del suelo cuando ya está patrimonializado, esto es,

en el suelo urbanizado, mientras que, en el suelo rural, la indemnización de la simple expectativa urbanística se condiciona a la concurrencia de determinadas circunstancias establecidas en la ley”.

Desligada la valoración del suelo de su clasificación urbanística, se considera constitucional que el TRLS sustituya el método de comparación por el de capitalización para los suelos rurales, incluso si éstos tienen la condición de suelos urbanizables, aunque sin “olvidar que, sin considerar las expectativas urbanísticas, la localización influye en el valor del suelo, siendo la renta de posición un factor relevante en la formación tradicional del precio de la tierra (...) por lo que se prevén mecanismos de corrección de la valoración inicial que responde únicamente a la capitalización de rentas”.

A partir de las dos premisas expuestas, el Tribunal Constitucional concluye: “cabe afirmar 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 de 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 (...)”.

Es llamativa la insistencia con que el Tribunal Constitucional afirma en el Fundamento Jurídico 9.B la constitucionalidad en “abstracto” del sistema de valoración del suelo rural.

En primer lugar, reconoce que el método de valoración por capitalización de rentas “en determinadas ocasiones (...) puede no llegar a reflejar correctamente el valor real del bien”, anomalía que la propia normativa impugnada subsana a través de la introducción de coeficientes correctores que permitan “corregir al alza el valor obtenido por la capitalización real o potencial de la renta en función de factores objetivos de localización del terreno”. Más adelante, se analizará la declaración de inconstitucionalidad del inciso “hasta el máximo del doble” que se funda precisamente en el principio de indemnidad para lograr “una determinación de la indemnización acorde con la idea del proporcional equilibrio”.

En segundo lugar, hace una valoración parcial y sesgada de los motivos del recurso formulado por los diputados señalando que: “Ciñéndonos a los preceptos que son objeto de este proceso y a los términos en los que el debate procesal ha quedado delimitado por las alegaciones de las partes, puede afirmarse con razonable fundamentación que, per se, el método de valoración del suelo rural regulado en el art. 23.1 TRLS 2008 no incurre, con la salvedad del inciso declarado inconstitucional, en infracción del art. 33.3 CE”.

El voto particular formulado por el magistrado D. Pedro González-Trevijano es muy crítico a este respecto al entender que no cabe confundir la carga de alegación sobre la vulneración constitucional denunciada, con la carga de acierto en la argumentación jurídica desarrollada. En su opinión, “si el Tribunal conoce el derecho y puede interpretar sistemáticamente la legalidad ordinaria, como por otra parte lo atestigua la sentencia de la que discrepo, ¿cómo puede estar su pronunciamiento determinado por el acierto de la argumentación jurídica desplegada por los recurrentes?”

En tercer lugar, el Tribunal Constitucional, consciente de que la abstracción de su razonamiento no evitará supuestos en los que la valoración no sea proporcionada, concluye: “(...) es pertinente recordar que esta conclusión no cierra en modo alguno el paso a ulteriores pretensiones de los particulares ante la jurisdicción ordinaria, si estimaran que la concreta aplicación de los criterios de valoración lesiona sus derechos. En consecuencia y por esta segunda vía, la duda de constitucionalidad que pudiera suscitar dicha aplicación puede ser sometida siempre que se aporten los necesarios elementos de juicio, a este Tribunal, toda vez que el art. 38.2 LOTECA permite la sucesión entre recurso desestimado y cuestión de inconstitucionalidad sobre igual objeto, esto es, frente al mismo precepto y con fundamento en la infracción del idéntico precepto constitucional (STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 2)”.

La Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, contempla expresamente la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos puedan formular cuestiones de constitucionalidad sobre la aplicación del método de valoración del suelo rural, si se acredita o demuestra que, en el caso concreto enjuiciado, no se respeta el principio de indemnidad.

Hasta la fecha ya se han suscitado dos cuestiones de constitucionalidad de los artículos 22.1.a) y 2 de la Ley de Suelo y 23.1.a) y 2 del Texto Refundido por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, por posible vulneración del artículo 33.3 de la CE¹⁸.

De lo expuesto se colige que tanto la normativa legal, como el fallo del Tribunal Constitucional que avala su constitucionalidad casi íntegramente, no son ajenos a que su aplicación práctica puede generar situaciones materialmente injustas, que lesionen el contenido esencial del derecho de propiedad del suelo.

¹⁸ BOE de 13 de mayo y 27 de julio de 2014.

La cuestión que se plantea es si en términos de constitucionalidad es admisible mantener un método de valoración del suelo rural cuya constitucionalidad sólo se acepta en abstracto y “en los términos en los que el debate procesal ha quedado delimitado por las alegaciones de las partes”.

En nuestra opinión, la cuestión controvertida no es que la Constitución reconozca o no el “valor de mercado”, sino que sólo puede calificarse como “valor real” o “económico” del bien el que permite al expropiado obtener, en condiciones normales, otro bien de semejantes características, de forma que, como expresó la STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 8), éste quede en el plano económico como estaría en ausencia de la intervención expropiatoria, es decir, disfrutando del mismo bien, lo que incluye la posibilidad de enajenarlo y gravarlo conforme a su potencial urbanístico.

Si en el tráfico económico unos suelos en situación básica rural, clasificados como suelo urbanizable sectorizado u ordenado, se valoran considerando esas circunstancias, como de hecho sucede, la indemnización expropiatoria que se abone al propietario por capitalización de sus rentas reales o potenciales como suelos rústicos, aunque se tenga en cuenta el factor locativo y en determinadas circunstancias se incremente con otros conceptos indemnizatorios (artículos 25 y 26 del TRLS), no permitirán garantizar la indemnidad de su titular, que no podrá adquirir por dicho importe unos terrenos similares considerando sus características naturales, su localización y su potencial urbanístico.

La realidad económica del mercado del suelo, que obviamente no es ajena a los procesos de elaboración y ejecución del planeamiento urbanístico, no puede ser postergada si se pretende garantizar la indemnidad del propietario y su derecho a la “correspondiente indemnización”.

Las referencias a la abstracción y la posibilidad de plantear cuestiones de constitucionalidad no distorsionarán la realidad, que es bastante tozuda, por lo que los suelos se valorarán en el mercado, es decir, en el tráfico jurídico, en función de los caracteres apuntados, pero sin descartar su clasificación y calificación urbanística.

La aplicación del método de capitalización de rentas para valorar el suelo urbanizable previsiblemente provocará que la indemnización expropiatoria que se establezca considerando exclusivamente la potencialidad agronómica del terreno y su localización, pero no su destino urbanístico, será muy inferior al importe que su propietario abonó previamente para su adquisición o al valor que el mercado atribuye a unos terrenos de similares características.

En este sentido, llama la atención que tanto el TRLS, como el fallo comentado, reconozcan la relevancia del factor locativo de los suelos a efectos de su valoración, como un elemento tradicional en la formación del precio de la tierra, pero no atribuyan la misma relevancia a la clasificación urbanística que, de facto, influye decisivamente en la formación de los precios, sin que la lucha contra la especulación urbanística pueda esgrimirse como argumento para limitar el derecho de propiedad de los propietarios que sufren la privación coactiva y singular de su derecho para la satisfacción del interés general. No son ellos, obviamente, los que singularmente deben sufrir un menoscabo económico para la consecución de fines de utilidad pública o interés social.

El Tribunal Constitucional ha desaprovechado una magnífica ocasión para depurar su doctrina sobre el principio de indemnidad y el proporcional equilibrio o correspondencia de la indemnización expropiatoria, garantía esencial del derecho de propiedad, desarrollando las valiosas conclusiones establecidas inicialmente en la Sentencia 166/1986, dictada en relación con una ley expropiatoria singular.

Este “cierre en falso” de la controversia desde el punto de vista constitucional será duramente criticado por los votos particulares que posteriormente serán analizados.

VII. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL INCISO “HASTA EL MÁXIMO DEL DOBLE” DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 23.1.A) DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO: ¿EFECTOS EX TUNC O EX NUNC?

1. La nulidad del inciso “hasta el máximo del doble”

Tras considerar la constitucionalidad “en abstracto” del criterio de capitalización de rentas del suelo rural, el Tribunal Constitucional realiza una matización relevante:

«No obstante la propia ley reconoce que en determinadas ocasiones este criterio general puede no llegar a reflejar correctamente el valor real del bien (...). Es así como la norma impugnada permite corregir al alza el valor obtenido (...) en función de factores de localización del terreno. No obstante, respecto de dichos factores, el art. 23.1 prevé un máximo o límite a la corrección de la valoración del suelo, que incorporar un tope máximo fijo que no se halla justificado, que pueda resultar inadecuado para obtener en esos casos una valoración del bien ajustada a su valor real y que, en consecuencia, puede im-

pedir una determinación de la indemnización acorde con la idea del proporcional equilibrio, razones por las cuales el inciso “hasta el máximo del doble” del párrafo tercero del art. 23.1.a) ha de reputarse contrario al art. 33.3 CE».

El razonamiento descrito produce cierta perplejidad pues parte de una premisa desconcertante, el valor del suelo rural que se obtenga por el método de capitalización de rentas puede no ser suficiente, es decir, proporcional o adecuado, ni siquiera incrementándolo en un doscientos por cien, de ahí que sea necesario eliminar el límite legal y dejar abierta la posibilidad de incrementar el justiprecio hasta que se obtenga el valor real del bien, considerando “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 (...)”.

Se defiende la constitucionalidad del método de valoración por capitalización de rentas a sabiendas de que el mismo puede generar en la práctica resultados incompatibles con la garantía de la “correspondiente indemnización” del artículo 33.3 de la CE.

Para salvar esta contradicción evidente, el Tribunal se limita a suprimir el límite legal del incremento del justiprecio por factores de localización, lo que provocará una avalancha de recursos contencioso-administrativos.

El resultado de la resolución de la controversia constitucional, más de siete años después de su formulación, es ciertamente decepcionante.

2. Los efectos de la inconstitucionalidad parcial del artículo 23.1.a) del Texto Refundido de la Ley de Suelo

La anulación del inciso “hasta el máximo del doble” del párrafo tercero del artículo 23.1.a) del Texto Refundido de la Ley de Suelo suscita algunas cuestiones prácticas añadidas.

En primer lugar, la incidencia de la anulación del inciso respecto de los expedientes de valoración ya concluidos y de aquéllos que todavía no hayan adquirido firmeza, ya sea en vía administrativa o judicial.

En este sentido, los diputados recurrentes solicitaron en el pedimento de su escrito de demanda la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados y de aquellos a los que ésta deba extenderse por conexión o consecuencia, así como la atribución de eficacia retroactiva o ex tunc a dicha declaración “permitiendo revisar así todas las aplicaciones de la norma desde su entrada en vigor

hasta la fecha de la sentencia, especialmente por lo que hace a la fijación de los justiprecios expropiatorios”¹⁹.

El Abogado del Estado se opuso a la pretensión sobre los efectos ex tunc de la sentencia sosteniendo²⁰ que la misma “no se adecua al objeto propio del recurso de inconstitucionalidad, en el que sólo cabe enjuiciar si los preceptos legales recurridos son conformes o disconformes con la Constitución (art. 27.1 LOTC), a fin de acoger o desestimar la pretensión de declararlos inconstitucionales y nulos (arts. 164.1 CE y 39.1 LOTC)”.

La Abogacía del Estado concluye que aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional pueda contener pautas o criterios para modular su eficacia, “el criterio en los procesos declarativos de inconstitucionalidad sobre leyes urbanísticas es el contrario”, citando las Sentencias 54/2002 (FJ 9) y 365/2006 (FJ 8): “el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) también reclama que (...) esta declaración de inconstitucionalidad sólo sea eficaz pro futuro, esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme”, puesto que “dotar de eficacia ex tunc a nuestra declaración de nulidad distorsionaría gravemente la actividad de gestión urbanística desarrollada al amparo de la norma que se declara inconstitucional, tanto por los municipios (...) como por los particulares”.

Por razones que nos son desconocidas, la Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, no contiene ningún pronunciamiento sobre la cuestión analizada, evitando emitir un juicio sobre los efectos de la declaración de nulidad del inciso “hasta un máximo del doble” del artículo 23.1.a) del Texto Refundido²¹.

Ante la ausencia de un pronunciamiento expreso en la Sentencia comentada, la cuestión que se suscita es si la misma tiene o no efectos ex tunc.

La doctrina oportunamente invocada por el Abogado del Estado [junto a otros pronunciamientos, SSTC 45/1989 (FJ 11); 180/2000 (FJ 7); 289/2000 (FJ 7); 54/2002 (FJ 9); 365/2006 (FJ 8); 105/2009 y 150/2012] reconoce la facultad del Tribunal Constitucional de modular los efectos de sus sentencias en dos aspectos básicos, de un lado, la posibilidad de disociar la declaración de inconsti-

¹⁹ Antecedente 15.k) de la Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre.

²⁰ Antecedente 20.a) de la Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre.

²¹ Tampoco los dos votos particulares discrepantes realizan alguna consideración sobre los efectos de la declaración de nulidad.

tucionalidad de la norma legal de su nulidad y, de otro, limitar los efectos temporales de la Sentencia.

En el supuesto que nos ocupa, el Tribunal Constitucional, en el apartado segundo del fallo de la Sentencia comentada, declara 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 (...)».

Si bien es cierto, como ya se ha expuesto, que no realiza ninguna consideración sobre los efectos temporales de la declaración de nulidad, *ex tunc* o *ex nunc*, pese a que es una facultad que el Tribunal Constitucional se ha reservado al considerar que “ni los efectos de la nulidad en lo que toca al pasado vienen definidos por la Ley, que deja a este Tribunal la tarea de precisar su alcance en cada caso, dado que la categoría de la nulidad no tiene el mismo contenido en los distintos sectores del ordenamiento” (STC 45/1989, de 20 de febrero).

Por consiguiente, la omisión de un pronunciamiento expreso sobre una posible modulación de los efectos de la Sentencia determina que, en aplicación de los artículos 38 y 40 de la LOTC, la declaración de nulidad tenga efectos *ex tunc*, con la limitación de no permitir “revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las leyes, disposiciones o actos inconstitucionales”.

Como ha sostenido la doctrina científica²² los efectos de la declaración de inconstitucionalidad hacia el pasado se producen en la medida, y sólo en la medida, en que el asunto sea susceptible de una decisión pública, administrativa o judicial, con la excepción de la retroactividad de la norma sancionadora más favorable.

En consecuencia, en los procedimientos administrativos y en los procesos contencioso-administrativos que no hayan devenido firmes no será de aplicación, en su caso, el límite de “hasta el máximo del doble” establecido en el inciso declarado inconstitucional. Ello favorecerá a los propietarios que defiendan su derecho de propiedad en sede administrativa o judicial, permitiendo, en su caso, a los órganos administrativos de valoración y a los tribunales del orden contencioso-administrativo incrementar en más del doble la valoración del suelo rural aten-

²² Puede consultarse el magnífico comentario de PÉREZ PINO, M.D., publicado en el número 88 de esta revista, enero-abril de 2014, págs. 193 y ss. “Alcance y efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional que declaran la inconstitucionalidad de una norma con rango legal. Ejecución de sentencias. STC 150/2012, de 5 de julio” y la bibliografía que en el mismo se cita.

diendo a factores de localización y accesibilidad, pero sin considerar, en ningún caso, expectativas urbanísticas derivadas de su clasificación.

En segundo lugar, debe plantearse cómo afecta la declaración de inconstitucionalidad al desarrollo reglamentario del Texto Refundido de la Ley de Suelo, el Real Decreto 1.492/2011, de 24 de octubre, en concreto a los artículos 7 y ss. que regulan la “Valoración en situación de suelo rural”.

En principio, parece evidente que el artículo 17.2 del Reglamento, dictado en desarrollo de una disposición legal inconstitucional y nula, ha sido anulado cuando señala que el denominado “factor global de localización (FI)” “no podrá ser superior a dos”.

VIII. LA INEXISTENTE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD

La Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, considera que las reglas de valoración del suelo rural no suponen ninguna vulneración del principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la CE, por cuanto se aplican por igual a todos los propietarios del suelo rural que se vean afectados por un expediente expropiatorio, reparcelatorio o indemnizatorio.

El fallo estima que no se vulnera el principio de igualdad “porque no introduce diversidad alguna de trato entre ciudadanos que se encuentran en una situación sustancialmente igual (...) sin que esta situación sea equiparable a la venta de bienes y derechos en el mercado, la cual no puede erigirse en legítimo tertium comparationis, pues ello equivaldría a entender que el legislador estatal está obligado a establecer como método de valoración del suelo el método de mercado”.

A la vista de las alegaciones formuladas por los diputados recurrentes parece que el Tribunal Constitucional no ha considerado que la desigualdad denunciada se produce como consecuencia de la dispar rentabilidad económica que pueden obtener aquellos propietarios de suelo urbanizable que sean expropiados respecto de los que no lo sean y puedan participar en la ejecución o gestión urbanística de la correspondiente actuación. Circunstancia que se agrava cuando se fomenta la participación de la figura del agente urbanizador privado que, como concesionario de la Administración actuante, ostenta la condición de beneficiario de la expropiación.

La Sentencia analizada no ha valorado que en la práctica los terrenos clasificados como suelo urbanizable que se obtengan por expropiación, bien por su

destino dotacional o como consecuencia de la aplicación del sistema de actuación por expropiación, se valorarán conforme a la capitalización de rentas reales o potenciales, sin considerar sus expectativas urbanísticas, en cambio, otros suelos dotacionales o terrenos que no se gestionen mediante la aplicación de la técnica expropiatoria, permitirán a sus propietarios la obtención de rentabilidades económicas muy superiores.

Esta suerte de “lotería negativa” es censurada por los recurrentes que ponen de manifiesto que la aplicación de las reglas de valoración del suelo urbanizable, al margen de su clasificación urbanística, es susceptible de generar situaciones materialmente injustas, propiciando actuaciones abusivas de la Administración en beneficio propio o de los agentes urbanizadores.

El abaratamiento de la expropiación de los suelos urbanizables, incluso ordenados, es susceptible de generar, según los recurrentes, situaciones discriminatorias que sitúen a unos propietarios en una situación claramente desfavorable respecto de otros que se encuentren en similares circunstancias.

En este sentido parece evidente que la lucha contra la especulación, como sostienen con acierto los actores, no debe hacerse a costa de unos propietarios en beneficio de la Administración o sus colaboradores.

IX. SOBRE LOS VOTOS PARTICULARES DISCREPANTES

1. El principio de indemnidad y la valoración del suelo urbanizable: voto particular formulado por los magistrados D. Pedro González-Trevijano Sánchez, Dña. Encarnación Roca Trías y D. Andrés Ollero Tassara

Los magistrados que formulan el voto particular discrepante consideran que «la resolución de la cuestión planteada depende, por tanto, de qué se entienda por “correspondiente indemnización”».

El voto particular parte de la siguiente premisa, “el art. 33 CE garantiza el principio de indemnidad”, siendo la expropiación forzosa una potestad que “sirve para incrementar el bienestar social o la riqueza global, según el criterio político de lo que es mejor para la comunidad”, pero no es en nuestro sistema constitucional “un instrumento de redistribución de la riqueza”.

La “correspondiente indemnización” sirve para que “el individuo expropiado no sea utilizado”, convirtiéndose en un medio para los fines del Estado, precisa-

mente “lo que prohíbe el mandato de no instrumentalización que resulta del reconocimiento constitucional de la dignidad humana (art. 10.1 CE)”. Los magistrados entienden que “La sobrecompensación pondría a la colectividad al servicio del expropiado, pero la infracompensación haría lo mismo, aunque a la inversa, y en contra del mandato de no instrumentalización (art. 10.1 CE)”.

Sea cuál sea el método de valoración que se emplee, los artículos 10.1 y 33.3 de la CE garantizan que se mantenga el “statu quo económico que tenía el individuo antes de ser privado de su propiedad, es decir, a compensar los sacrificios patrimoniales derivados de la privación del bien”. En consecuencia, se debe “aspirar a que el expropiado quede, en el plano económico, como estaría en ausencia de la intervención expropiatoria, esto es, como si hubiera seguido disfrutando del bien”.

A partir de estas consideraciones generales, el voto particular comparte el criterio de la mayoría considerando que el artículo 33.3 de la CE no garantiza que la compensación debida sea en todo caso el valor de mercado, pero considera que la aplicación del método de capitalización de rentas que propone la Ley para los suelos urbanizables, no así para los suelos que la legislación autonómica clasifica como suelo no urbanizable o rústico, es inconstitucional porque no garantiza el principio de indemnidad.

El voto particular establece: “En el suelo urbanizable, la propiedad incorpora el derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización (...). Si se hubiera permitido al propietario continuar con la explotación económica del bien del que se ve privado, habría transformado el suelo y obtenido, a cambio, los beneficios derivados de la acción urbanizadora. Por ello, el principio de indemnidad exige que el método de valoración, sea cual sea, permita obtener una indemnización que guarde un proporcional equilibrio con los beneficios netos que el propietario habría obtenido, como consecuencia de la actuación urbanizadora, lo que no implica, en modo alguno, que se le garantice en todo caso el valor de mercado del suelo clasificado, esto es, lo que el mercado está dispuesto a pagar por este tipo de suelos o lo que él mismo haya podido pagar para adquirirlo”.

Con gran acierto, el razonamiento discrepante pone el foco en la cuestión principal que la Sentencia no ha considerado: “El método de capitalización de rentas del art. 22 de la Ley del Suelo, valora el terreno a partir de las rentas reales o potenciales que produce o puede producir el disfrute o utilización del suelo conforme a su destino rural, cuando el destino de los suelos urbanizables es, precisamente, su transformación. Si la compensación del propietario debe tender a garantizar la situación económica que éste tendría de no haber sido privado de

los bienes, y el método de capitalización de rentas iguala al propietario del suelo urbanizable con el que carece de edificabilidad, es obvio que el propietario del suelo urbanizable no queda en la misma o similar situación patrimonial en la que estaría de no haber sido privado de su derecho; esto es, en la que tienen el resto de los propietarios del suelo urbanizable que mantiene su propiedad”.

La opción del legislador de desvincular la valoración del suelo rural de su clasificación urbanística no garantiza el principio de indemnidad respecto de los suelos urbanizables que tienen per se vocación de transformación.

2. El valor real de los suelos urbanizables es equivalente al valor de mercado: voto particular formulado por el magistrado D. Juan José González Rivas

D. Juan José González Rivas comparte la tesis nuclear del recurso de inconstitucionalidad formulado por los diputados recurrentes al considerar que “lo cierto es que el valor de mercado es el valor real y está ligado inescindiblemente a la equivalencia entre daño expropiatorio-reparación, no siendo aceptable, desde la perspectiva constitucional, que un bien tenga un precio determinado cuando se adquiera por particulares y otro distinto cuando sea adquirido forzosamente por el instituto de la expropiación, lo que puede generar desigualdad”.

Invocando la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos afirma que “no puede compartirse la disociación que se realiza entre valor de mercado y valor a efectos expropiatorios, pues parece contradecir la equivalencia entre valor real-indemnización expropiatoria (...) pues parece innegable que el valor real de un bien es lo que vale en el mercado, y por ello los métodos de valoración a efectos expropiatorios deberían ser aptos para aproximarse al valor que tiene el bien en el mercado”.

Para el voto particular comentado el método de capitalización de rentas aplicado al suelo urbanizable “no tiene en cuenta la naturaleza del bien, su utilidad; y ello pese a que tal es el elemento determinante de su precio en el mercado. A los efectos del precepto impugnado, el valor real del suelo es el mismo, con independencia de que el planeamiento lo preserve de la urbanización o lo incorpore al desarrollo urbano, con independencia de que las facultades de la propiedad se limiten a la utilización conforme a su destino rural contemplado por el planeamiento o permitan transformarlo y participar en la actuación urbanizadora a cambio de cumplir con los deberes establecidos. Por ello estimo que los criterios de corrección establecidos en el art. 23 TRLS son insuficientes y no guardan relación alguna con el valor real del que el propietario se ve privado, pues debemos tener en cuenta que el suelo se valora como rural no sólo cuando sus instrumen-

tos de desarrollo no han sido aprobados (Plan Parcial, Plan Especial, Estudio de Detalle, etc.), sino incluso con los instrumentos de sí (sic) han sido aprobados, pero no han sido ejecutados en plazo por causas imputables a la Administración”.

Concluye el voto particular: “los artículos referidos (22.1 y 2 de la Ley de Suelo y 23.1 y 2 del texto Refundido) vulneran la garantía esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE), incurren en arbitrariedad (art. 9.3 CE), al estar desprovistos de una base razonable y son causantes de desigualdad (art. 14 CE), pues no permiten establecer una indemnización proporcionada al valor real al utilizar un método de capitalización ajeno a éste, que se traduce en una desigual configuración de la propiedad al imponer un notorio sacrificio singular a los titulares de idéntico derecho de propiedad, que no es impuesto a quienes se permite continuar la urbanización”.

X. CONCLUSIONES

1. La Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, confirma la constitucionalidad del método de valoración del suelo rural por capitalización de rentas, declarando únicamente inconstitucional y nulo el inciso “hasta un máximo del doble” del párrafo tercero del apartado 1.a) del artículo 22 de la LS y del artículo 23 del TRLS.

2. La Sentencia analizada considera que la Constitución no exige “que la indemnización correspondiente por la privación de bienes y derechos sea equivalente al valor de mercado de éstos, consintiendo así pues el legislador estatal un margen de apreciación para instituir distintas modalidades de valoración”.

3. La Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, establece: “Tampoco se deriva de la Constitución que el método de valoración del suelo haya de atender necesariamente al contenido de plan y, más concretamente, a la clasificación que éste prevea para el terreno”.

Para el Tribunal Constitucional la garantía expropiatoria de la “correspondiente indemnización” que establece el artículo 33.3 de la CE no es sinónimo de “valor de mercado”, y no ha de considerar las previsiones del planeamiento urbanístico sobre el futuro destino del suelo, por cuanto esas potencialidades edificatorias (ius aedificandi) no forman parte del contenido inicial del derecho de propiedad del suelo, sino que se van adquiriendo en función del cumplimiento de los correlativos deberes urbanísticos.

4. Tras considerar la constitucionalidad “en abstracto” del criterio de capitalización de rentas del suelo rural, el Tribunal Constitucional reconoce que en de-

terminados supuestos el mismo puede no llegar a reflejar correctamente el valor real del bien, razón por lo que la norma impugnada permite corregir al alza el valor obtenido en función de factores de localización del terreno. El art. 23.1 del TRLS, 22.1 de la LS, prevé un máximo o límite a la corrección de la valoración del suelo, el doble, lo que en opinión del Tribunal Constitucional no se halla justificado y puede resultar inadecuado para obtener en esos casos una valoración del bien ajustada a su valor real. Es por ello que declara contrario a la Constitución y nulo el inciso “hasta el máximo del doble”.

5. El fallo del Tribunal Constitucional no modula los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad que formula, por consiguiente, no será de aplicación el límite de “hasta el máximo del doble”, declarado inconstitucional, en los procedimientos administrativos y en los procesos contencioso-administrativos que no hayan devenido firmes.

6. Para la Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, las reglas de valoración del suelo no vulneran los principios de reserva de ley, seguridad jurídica e igualdad.

7. Para los magistrados D. Pedro González-Trevijano Sánchez, Dña. Encarnación Roca Trías y D. Andrés Ollero Tassara, que suscriben el primer voto particular discrepante, la opción del legislador de desvincular la valoración del suelo rural de su clasificación urbanística no garantiza el principio de indemnidad respecto de los suelos a los que el planeamiento atribuye edificabilidad y que tienen vocación de transformación, por lo que el artículo 22 de la LS, 23 del TRLS, vulnera el artículo 33.3 de la CE.

8. Se comparte tanto el razonamiento como la conclusión alcanzada por el voto particular, dado que no es posible obtener el valor real del suelo urbanizable sin considerar su clasificación y calificación urbanísticas. En nuestra opinión, la aplicación del método de capitalización a esta clase de suelos, con vocación urbanística, no permitirá obtener un razonable equilibrio entre la indemnización expropiatoria y el valor del bien, vulnerando la garantía esencial de la “correspondiente indemnización” establecida por el artículo 33.3 de la CE.