

**VOTO PARTICULAR que formula el Magistrado D. Juan José González Rivas, respecto a la Sentencia del Pleno de fecha 11 de septiembre de 2014, dictada en el Recurso de Inconstitucionalidad núm. 6963-2007 y acumulados.**

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de LOTC y con el máximo respeto a la tesis mayoritaria disiento, sustancialmente, del fundamento jurídico noveno de esta sentencia, basándome en los siguientes criterios:

1. Los arts. 22 de la Ley 8/2007 y 23 del TRLS 2008 modificaron el sistema de valoración del suelo rural optando de forma exclusiva por el método de capitalización y eliminando las denominadas expectativas urbanísticas. Ello ha provocado una amplia controversia interpretativa, derivada de que el sistema de la Ley del Suelo implica que el valor del suelo rural sólo se tasa con arreglo a su situación física, haciendo abstracción del destino que hayan podido darle los planes.

El legislador justificó este cambio en la E. de M. de la Ley ante la necesidad de eliminar los elementos especulativos que se daban en el tradicional método de valoración (v.gr. comparación), afirmando el apartado V de la E. de M: que *“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...”* y por un importante sector doctrinal se ha puesto de relieve que la propia justificación del legislador incurre en una patente antinomia cuando reconoce inequívocamente que el método de comparación reúne todas las condiciones de objetividad en algunas ocasiones, lo que priva de justificación a su proscripción general y a la exclusiva utilización del método de capitalización de rentas, aunque declaremos la inconstitucionalidad de la barrera del doble prevista en el art. 23.1.a), párrafo tercero del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio.

2. En la demanda de inconstitucionalidad se refleja la controversia sobre la utilización del método de capitalización y la proscripción de las expectativas urbanísticas en la valoración del suelo rural sujeto a actuaciones urbanas y por tanto, la impugnación no se dirige sólo contra la valoración de todos los suelos en situación básica rural, los preservados por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, sino también, y especialmente, respecto la de los suelos que el planeamiento somete a una actuación de urbanización, esto es, los incorporados por el planeamiento al desarrollo urbano. Estos suelos son los que

se vieron afectados por el cambio legislativo de los criterios de valoración consistentes en el método de capitalización de rentas establecido en el art. 23.1.a) TRLS, y la prohibición de considerar las expectativas urbanísticas en el art. 23.2 TRLS.

En efecto, el análisis de la cuestión no puede obviar, a mi juicio, una cuestión clave como es la definición legal de suelo rural (art. 12 Ley 8/2007), en el cual el art. 12.2 b) incluye “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, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente” del texto legal.

En consecuencia, y de acuerdo a dicha definición, es la finalización de la actuación de urbanización la que determina el paso a la situación de suelo urbanizado, de manera que los avances de planeamiento precedentes no inciden en la valoración de dicho suelo como suelo rural. Es cierto que el art. 25 afirma que “procederá valorar la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización cuando ... los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación y se den los requisitos exigidos para iniciarla” y que, por el concreto planteamiento del recurso, no podemos entrar a considerar en qué medida el cómputo de este elemento acerca la valoración del suelo rural a las exigencias constitucionales del art. 33.3 CE. Aun así, aunque tuviéramos en cuenta la virtualidad del art. 25, queda un subtipo de suelo rural definido por el art. 12.2. b) respecto del que los únicos elementos valorables son los expuestos en el art. 23, que es el integrado por los suelos que están incorporados a la urbanización porque un instrumento de ordenación urbanística prevé su paso a la situación de suelo urbanizado, pero aún, por faltar el planeamiento de detalle, los propietarios no pueden iniciar la actuación urbanizadora. Estos suelos son, como vengo diciendo, los que se vieron afectados por el cambio legislativo de los criterios de valoración y centran la discrepancia que aquí expreso.

3. En mi opinión, el planteamiento de la cuestión resulta solucionado en la sentencia en base a entender que la elección abstracta del legislador para la valoración del suelo rural resulta provista de una base razonable para garantizar el proporcional equilibrio entre el valor del bien o derecho y la cuantía de la indemnización ofrecida. Sin embargo, tal consideración resulta matizada al apuntar la posibilidad del planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad en casos de agravio aplicativo y como se ha indicado anteriormente, esta contradicción se expresa en la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007 cuando se admite que el método de comparación que se abandona en ocasiones resulta objetivo ( *“se abandona.... porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad...”*), lo cual es incompatible con su proscripción absoluta.

Así, en el razonamiento utilizado en la sentencia mayoritaria se confiere al legislador un margen de apreciación amplísimo, al desligar los conceptos de justiprecio y valor de mercado con fundamento en los fallos y tensiones especulativas del mercado inmobiliario. Pero 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.

En este punto, 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 del bien-indemnización expropiatoria que se infiere de la doctrina constitucional e incluso de la doctrina del TEDH, 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.

4. Sobre este punto, la doctrina constitucional ha expresado la identidad entre los conceptos “indemnización” y “valor real” del bien expropiado desde la perspectiva del art. 33.3 de la CE. Así, la STC 166/1986, de 19 de diciembre (FJ 13) afirma que *“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”* y este mismo criterio se reitera en las posteriores SSTC 61/1997, de 20 de marzo y 164/2001, de 11 de julio.

En la misma línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha utilizado la expresión “equilibrio justo” entre las exigencias del interés general y los imperativos de los derechos fundamentales de la persona, y así, en STEDH de 9 de octubre de 2003 (Federici c. Italia), contiene la expresión “pago de la cantidad razonablemente relacionada con el valor del bien” y utiliza el concepto de “pleno valor de mercado” para el caso de expropiaciones –como las urbanísticas- no inspiradas en motivos de justicia social o de reforma económica, expresando que para casos como “la

expropiación de un terreno para la construcción de una carretera o para otros fines «de utilidad pública», tan sólo la indemnización íntegra puede ser considerada como razonablemente proporcionada con el valor de un bien”. Esta regla tampoco carece de excepción [Ex-rey de Grecia y Otros c. Grecia (justa satisfacción) (GS), núm. 25701/94, ap. 78, 28 de noviembre de 2002].

También reconoce dicha jurisprudencia que los objetivos legítimos de «utilidad pública», son aquellos que persiguen las medidas de reforma económica o de justicia social y pueden requerir un reembolso inferior al pleno valor de mercado (STEDH 26 abril 2011, Di Marco c. Italia, ap. 61].

De esta doctrina, parece desprenderse claramente que el justiprecio debe reflejar el valor real –de mercado- de los terrenos, o al menos una aproximación al mismo, por lo que no parece que el legislador pueda prescindir de un elemento esencial a la hora de determinar el valor real del suelo rural como lo son las expectativas urbanísticas. En este punto, y si bien es indudable que la expectativa urbanística es incierta, ello no significa que no tenga una proyección real sobre el incremento del valor del terreno en el mercado, pues determinadas circunstancias (v.gr. estado del planeamiento, avance, proximidad a zonas urbanas en expansión....) son consideradas por el mercado, de manera que generan un incremento real y actual del valor del terreno aunque la expectativa se proyecte en el futuro.

En efecto, si analizamos la evolución legislativa de la inclusión de las expectativas urbanísticas como elemento de valoración de los suelos no urbanizables, tradicionalmente, bajo la vigencia de la Ley del Suelo (T.R. de 1976), las expectativas urbanísticas fueron un elemento más de valoración de los suelos no urbanizables y el Real Decreto Legislativo 1/1992 eliminó su consideración, pero posteriormente la Ley 6/1998, de 13 de abril, las incluyó según la interpretación que uniformemente vino realizando la jurisprudencia.

El Tribunal Supremo dejó bien clara su posición en relación a esta cuestión con ocasión de la interpretación del art. 26 de la Ley 6/1998 cuando indicaba que *“la negativa a valorar expectativas urbanísticas (siempre que estén acreditadas como factor que realmente incrementa el valor del suelo ) supone negarse a ponderar un elemento realmente concurrente en el valor del bien, esto es, supone la afirmación expresa y consciente de que no se pagará por el bien su valor real, esto es, lo que el interesado habría podido obtener libremente en el mercado, sino un valor puramente ficticio...”* (por todas, STS, Sala Tercera, Sección 6ª, de 5 de marzo de 2012 (cas. 2976/2011)). Este criterio se reitera en las posteriores sentencias de la misma Sala Tercera de 13 de marzo de 2013 (cas. 4691/2010), 10 de abril de 2013 (cas. 5575/2010), 30 de abril de 2013 (cas. 3955/2010), 29 de mayo de 2013 (cas. 4541/2010), 1 de julio de 2013 (cas. 5589/2010) y 14 de octubre de 2013 (cas. 1258/2011).

Así, la pacífica aceptación en la jurisprudencia de la inclusión de las expectativas urbanísticas como elemento de valoración tiene como fundamento último la garantía expropiatoria del art. 33.3 de la CE, entendiendo que el concepto de indemnización, por definición, viene ligado al del mantenimiento de la "indemnidad" o compensación justa del expropiado.

5. El art. 23 TRLS contempla el método de capitalización de rentas reales o potenciales conforme al destino rural de los terrenos, incrementado como máximo hasta el doble de su valor por factores derivados de cuestiones ajenas al destino del planeamiento, pero relacionados con su posible valoración en el mercado (proximidad a núcleo urbano o a lugares de especial interés medioambiental), y en este punto, suscribo que la decisión mayoritaria declare la inconstitucionalidad de dicho límite legal, como ya he indicado.

Sin embargo, dicho método de capitalización de rentas estimo que no es ajeno en todo caso a los valores de mercado, pues el elemento determinante en la formación de los precios de mercado del suelo rural es la rentabilidad que produzca o pueda producir su explotación de acuerdo con los usos permitidos (v.gr. agrícola, ganadero, forestal, cinegético, extractivo, etc...) y a ello se une el riesgo que al eliminar la Ley 8/2007 las meras expectativas urbanísticas, un mismo bien puede tener un valor diferente según el sector normativo aplicable, pues además del urbanístico inciden los valores fiscales (T.R.R.D. Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, de Haciendas Locales y T.R.R.D. Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, del Catastro Inmobiliario).

Resulta así que el método de capitalización de rentas, aplicado al suelo rural y sometido a una actuación de urbanización, 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 su 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 instrumentos de desarrollo no han sido aprobados (Plan Parcial, Plan Especial, Estudio de Detalle, etc...), sino incluso con los instrumentos de gestión sí han sido aprobados, pero no han sido ejecutados en plazo por causas imputables a la Administración.

Es obvio que el método de capitalización de rentas, unido a la proscripción de las expectativas urbanísticas, e incluso a la prohibición de utilizar en todo caso otros métodos de valoración como el de comparación, no puede acercarnos al valor real de

este tipo de suelos, y realmente lo que diseñan los arts. 23.1 y 23.2 del TRLS es un método para determinar el valor legal del suelo rural, pero no su valor real en este tipo de suelos al prescindir absolutamente de las expectativas urbanísticas y de cualquier método alternativo al de capitalización de rentas, lo que implica, sin perjuicio del amplio criterio que el legislador puede desarrollar al determinar un método valorativo, que el propuesto incide, a mi juicio, en una falta de razonabilidad suficiente, generadora de arbitrariedad (art. 9.3 CE).

Esta falta de concordancia entre valor legal - valor real resulta implícitamente reconocida cuando, con ocasión de la entrada en vigor de la Ley 8/2007 se dictó la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda EHA/564/2008, de 28 de febrero, por la que se modifica la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras, donde se excluía expresamente la aplicación de los criterios de la Ley 8/2007 a la valoración de inmuebles por las entidades financieras, salvo en el caso concreto de las expropiaciones; y encuentra su posterior reconocimiento en el Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril y Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, que contiene el Reglamento de valoraciones del suelo (art. 12.1.b) y un anexo corrector de los coeficientes de tipos de capitalización.

6. Finalmente, la falta de sintonía entre valor legal y valor real en suelos rurales con expectativas urbanísticas tampoco puede justificarse con el argumento de que se previenen tensiones especulativas, pues el método de valoración del suelo rural a efectos expropiatorios tiene como finalidad la de fijar el valor real del suelo que se expropia, de manera que no puede quedar totalmente al margen de las reglas de mercado. Ello significaría que mientras los particulares que desean adquirir un terreno deben pagar su precio de mercado, la Administración puede adquirirlo por un precio inferior, derivado de la exclusión de sus expectativas urbanísticas; incluso, determinados particulares como los agentes urbanizadores pueden utilizar el sistema expropiatorio para llevar a cabo actuaciones urbanísticas, con la posibilidad de adquirir suelo a un precio muy inferior al que deberían satisfacer si lo adquirieran en el mercado inmobiliario.

Por tanto, los arts. 22.1 y 2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo y 23.1 y 23.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, al fijar un método de valoración del suelo rural con expectativas urbanísticas cerrado, donde se proscriben tanto la valoración de dichas expectativas, como la utilización de métodos de valoración alternativos o subsidiarios como puede ser el de comparación, en abstracto, no es conforme a la garantía de indemnidad del art. 33.3 CE, lo que, a mi juicio, debería haber concluido en el reconocimiento por la sentencia mayoritaria de la inconstitucionalidad del sistema de capitalización como único método de valoración para este tipo de suelos.

En suma, en mi opinión, los artículos referidos 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.

Así expreso mi voto particular discrepante del mayoritario, que firmo en Madrid a once de septiembre de dos mil catorce.