



Roj: **STS 1747/2020** - ECLI: **ES:TS:2020:1747**

Id Cendoj: **28079130052020100129**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **08/06/2020**

Nº de Recurso: **7663/2018**

Nº de Resolución: **689/2020**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CLM 1691/2018,**
ATS 2888/2019,
STS 1747/2020

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 689/2020

Fecha de sentencia: 08/06/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7663/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 02/06/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.2

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7663/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 689/2020

Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Rafael Fernández Valverde



D. Octavio Juan Herrero Pina
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy
D. Francisco Javier Borrego Borrego
D^a. Ángeles Huet de Sande

En Madrid, a 8 de junio de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 7663/2018 interpuesto por la entidad mercantil "BALCÓN DE CERVINES, S.L." representada por la procuradora D.^a M^a. Lourdes Madrid Sanz y defendida por el letrado Sr. Sánchez Martínez de Pinillos, contra la sentencia núm. 268/18, de 28 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Albacete) dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 598/2016, relativa a justiprecio de finca expropiada. Ha comparecido como parte recurrida la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, defendida por el Letrado de los Servicios Jurídicos Sr. Quereda Tapia.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, dictó sentencia núm. 268/18, de 28 de mayo, con estimación parcial del recurso contencioso-administrativo 598/16, interpuesto por la mercantil recurrente en casación "Balcón de Cervines, S.L.", contra la resolución de 30 de septiembre de 2016 del Jurado Regional de Valoraciones de Castilla La Mancha, por la que se adoptó acuerdo de justiprecio de las parcelas 42a-42b, 16a,d-16c-16e y 4a-4b, de los polígonos 6, 5 y 6, situadas en Talavera de la Reina, afectadas de expropiación forzosa con motivo de la ejecución del proyecto "Ampliación y refuerzo de la Carretera CM-4132. Tramo: Talavera de la Reina-Mejorada. P.K. 0,000 al 6,618 (Toledo)", tramitado por la Dirección Provincial de la Consejería de Fomento en Toledo, en el término municipal de Talavera de la Reina, fincas nº 21, 22 y 29, acordó la anulación de la resolución del Jurado y declaró el derecho de los propietarios, no siendo posible la restitución de los bienes expropiados, de percibir indemnización sustitutoria, que fija en función de las tres conclusiones siguientes, que cabe extraer de sus Fundamentos Jurídicos: 1) el factor de corrección "r2" previsto en el artículo 12.1 b) del Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre no es de aplicación automática; 2) sólo es de aplicación en el supuesto previsto en la DA 7^a del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, vigente en la fecha de la resolución administrativa impugnada: " cuando el resultado de las valoraciones se aleje de forma significativa respecto de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas"; y 3) ha de estarse a la prueba presentada para justificar la aplicabilidad del factor de corrección "r2" al tipo de capitalización.

SEGUNDO.El recurso de casación promovido por la parte.-

La representación procesal de "Balcón de Cervines, S.L.", propietaria de la parcela expropiada y en la que el Jurado Regional no aplicó el coeficiente -r2- presentó escrito de preparación de recurso de casación contra la precitada sentencia, en el que quedaba justificado el cumplimiento de los requisitos de plazo, legitimación y la recurribilidad de la resolución.

Citaban, como normas infringidas, mencionadas en el voto particular que acompaña la sentencia: 1) La Disposición adicional 7^a del TRLS 2008 y el art. 23.1.a) TRLS, y de las sentencias de la Sala Tercera de este Tribunal Supremo (Sección Sexta) nº 1443/16, de 17 de junio (casación 889/15); y, nº 277/17, de 17 de febrero (casación 2696/15); 2) Los arts. 12 y 13 del RD 1492/11, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo, efectuando el preceptivo juicio de relevancia.

De los supuestos de interés casacional objetivo alegados, y centrando el análisis justificado el previsto 88.3.a) LJCA, al no existir sentencias de esta sala del Tribunal Supremo que hayan abordado si la aplicación del factor de corrección del artículo 12.1 b) del Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo es automático, cuando se trata de explotaciones agropecuarias como defiende el voto particular, invocando el artículo 13 del Reglamento de Valoraciones del Suelo.

TERCERO.Admisión del recurso.-

Mediante auto de 2 de octubre de 2018, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-



Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó Auto el 18 de marzo de 2019, acordando:

<<1º) Admitir el recurso de casación preparado por la representación procesal de los actores, contra la sentencia -n. 268/2018, de 28 de mayo- de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha que, con estimación parcial del recurso contencioso-administrativo 598/16, interpuesto por la aquí recurrente, anula la resolución impugnada - 30 de septiembre de 2016- del Jurado Regional de Valoraciones de Castilla La Mancha, por la que se adoptó acuerdo de justiprecio de las parcelas 42a-42b, 16a,d-16c-16e y 4a-4b, de los polígonos 6, 5 y 6, situadas en Talavera de la Reina, afectadas de expropiación forzosa con motivo de la ejecución del proyecto "Ampliación y refuerzo de la Carretera CM-4132. Tramo: Talavera de la Reina-Mejorada. P.K. 0,000 al 6,618 (Toledo)", tramitado por la Dirección Provincial de la Consejería de Fomento en Toledo, en el término municipal de Talavera de la Reina, fincas 21, 22 y 29.

2º) Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si el del RD 1492/11, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, en sus artículos 12 y 13, en relación con la D.A 7ª del Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley del Suelo, establece con carácter imperativo y sin alternativa posible la aplicación del factor r2, cuando se trate de explotaciones agropecuarias.

3º) Identificar como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación, <<sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso>> (art. 90.4 LJCA), el artículo el artículo 12 y 13 del RD 1492/11, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo, en relación con la D.A 7ª del Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley del Suelo y el artículo 23.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.>>

CUARTO. Interposición de los recursos.-

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal de "Balcón de Cervines, S.L." con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita, terminando con el suplico: <<dicte sentencia por la que estime el recurso, revocando la sentencia recurrida y reconociendo el derecho de mi representada a obtener un justiprecio mediante la aplicación del factor corrector reglamentario r2.>>

QUINTO. Oposición al recurso.-

Dado traslado para oposición a la representación procesal de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso de casación formulado y solicitando su desestimación en los términos expuestos, con imposición de las costas al recurrente.

SEXTO.- Por providencia de 24 de enero de 2020, no considerándose necesaria la celebración de vista, se señaló para votación y fallo el día 22 de abril de 2020, fecha en la que no pudo llevarse a cabo como consecuencia de la declaración del estado de alarma por Real Decreto 463/2010, de 14 de marzo, por lo que ha tenido lugar con fecha 2 de junio de 2020.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Objeto del recurso y antecedentes.

Se interpone el presente recurso de casación por "Balcón de Cervines, S.L." contra la sentencia 268/2018, de 28 de mayo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y La Mancha, en el recurso contencioso-administrativo 598/2016, que había sido promovido por la mencionada mercantil, en impugnación del acuerdo del Jurado Regional de Valoraciones de la mencionada Comunidad Autónoma, adoptado en sesión de 28 de octubre de 2016, por el que se fijaba en la cantidad de 41.040,71 € el justiprecio de varias fincas de su propiedad, ubicadas en término municipal de Talavera de la Reina (Toledo),

que le habían sido expropiadas por la Administración Autonómica para la ejecución de las obras de mejora y reforma de la carretera CM-4132 (Talavera de la Reina-Mejorada).

La sentencia de instancia estima parcialmente el recurso y anula el acuerdo del Jurado Regional en el sentido de mantener la valoración establecida en el mismo pero incrementando el justiprecio por considerar que el procedimiento de expropiación estaba viciado de nulidad de pleno derecho y procedía la fijación de una indemnización por dicha anomalía, declarando el derecho de la expropiada a ser indemnizada en la cantidad de 51.300,88 €, más los intereses legales, computados desde la fecha de ocupación de los terrenos.

Las razones que se contienen en la sentencia de instancia en relación a la valoración de los bienes expropiados, cuestión que centra el debate casacional, se contienen, en síntesis, en el fundamento tercero, apartado e), en el que se declara:

"La resolución del Jurado Regional no aplica el coeficiente r2; y razona, a nuestro modo de ver, adecuadamente, por qué no lo hace.

"En primer lugar, dice que la interpretación de los preceptos de aplicación que hacen los TSJ en diferentes sentencias abonan la idea de la necesidad de que se justifiquen las circunstancias previstas en la Ley; menciona sentencias de este TSJ en la que dice que no se ha aplicado; esto es cierto; pero hemos de puntualizar que no se aplicó por el hecho de que el Reglamento no había entrado en vigor; hasta este momento el Tribunal no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión por no ser objeto de controversia o falta de vigencia del Reglamento de Valoraciones.

"Menciona la Sentencia de Extremadura y de Andalucía antes indicadas.

"En segundo lugar, el Jurado toma como referencia válida para determinar el precio medio de mercado del suelo rural a valorar, la que recoge la publicación oficial del Servicio de Estadística del Ministerio de Agricultura realizada sobre la <<Encuesta de precios de la Tierra>> como valor medio para esta Comunidad Autónoma de terreno, atendido al cultivo, explotación o aprovechamiento del mismo y para el año de referencia de la valoración ([http:// www. Magrama.gob.es/es/estadística/tema/estadísticas-agrarias/economía/encuetaprecios de la tierra](http://www.Magrama.gob.es/es/estadística/tema/estadísticas-agrarias/economía/encuetapreciosde-latierra)).

"Para aquéllos cultivos o aprovechamientos para los que la citada publicación no recoja un valor medio que sirva de referencia, el Jurado propondrá un precio basado en referencias oficiales, mediante un informe razonado que se adjuntará a la valoración realizada por el mismo.

"Dado que el valor de suelo obtenido por el tipo de capitalización r1 no está por debajo de los reflejados en dicha publicación oficial, se considera que carece de fundamento la aplicación del coeficiente corrector r2 en la presente valoración.

"En la demanda, como decíamos la parte actora aplica automáticamente el factor r2, sin refutar o combatir en modo alguno la decisión y motivación del Jurado en este aspecto.

"Se ha practicado en autos prueba pericial judicial a cargo de la Ingeniero Agrónomo Dña. Flor , que sí aplica el factor r2, aunque sin explicar por qué. Lo hace de modo automático, siendo consciente de que el Jurado no lo ha aplicado.

"En el acto de ratificación del informe pericial, el Letrado de la parte actora, consciente de la importancia de que la perito justificara la aplicación del factor r2, interroga a la misma para que lo explique, contestando que lo hace por la situación de las parcelas, <<al lado de una zona urbanizada y relativamente cerca del caso urbano>>.

"Pero esta motivación no es sino una clara referencia a lo que siempre hemos llamado <<EXPECTATIVAS URBANÍSTICAS>>, y que está expresamente excluida en la DA 7ª como circunstancia a considerar para incrementar el valor del suelo.

"En definitiva y como conclusión, en este caso, no se ha presentado prueba hábil bastante que desvirtúe los razonamientos del Jurado. Por esta razón no procede la aplicación de este factor de corrección.

"Por todo lo expuesto, únicamente procede acoger de las pretensiones de la demanda, la nulidad del expediente expropiatorio y el incremento de la indemnización dada por el Jurado en un 25 %, lo que supone un total de 51.300,88 €. A lo que se añadirá el interés legal de esta cantidad desde la fecha de ocupación."

El criterio mayoritario de la Sala sentenciadora es cuestionado por uno de los magistrados que la integran, sosteniendo una interpretación alternativa de los preceptos aplicados, al estimar que no procedía la aplicación del mencionado precepto.

La sentencia de instancia se recurre en casación por la mercantil expropiada aduciendo en el escrito de preparación, a tenor de lo que se declara en el auto de admisión, que la cuestión que suscita interés casacional



objetivo es " *determinar si el del Real Decreto 1492/11, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, en sus artículos 12 y 13, en relación con la Disposición Adicional Séptima del Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley del Suelo, establece con carácter imperativo y sin alternativa posible la aplicación del factor r2, cuando se trate de explotaciones agropecuarias.*" En la misma resolución de la Sección Primera se declara que para el examen de la mencionada cuestión deben ser objeto de interpretación los preceptos antes mencionados, así como el artículo 23 del referido Texto Refundido y cuantos se consideren procedentes por esta Sección de enjuiciamiento.

En el escrito de interposición del recurso se razona que la aplicación automática del factor de corrección del tipo de capitalización en función del cultivo, explotación o aprovechamiento del suelo es contrario a lo establecido en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Ordenación Urbana Valoraciones, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, estimando que debe ser aplicado en todo caso dicho factor de corrección, a lo que se suma que en esa exclusión que se hace por el Tribunal de instancia se parte de un valor determinado en una denominada encuesta de valor de los terrenos cuya fiabilidad no consta.

A los efectos de justificar el razonamiento del recurso de casación se aduce por la defensa de la recurrente que debe acogerse el criterio que se sostiene en el voto particular de la sentencia recurrida. Se termina suplicando que se estime el recurso de casación, acogiendo la propuesta de los preceptos que se propone en el escrito de interposición, se case la sentencia de instancia y se dicte otra, en sustitución, en la que se declare el derecho a la fijación del justiprecio conforme a la referida interpretación y se había suplicado en la demanda.

Ha comparecido en el recurso el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que se opone a la estimación del mismo, al considerar que la actuación del Jurado Regional de Valoraciones que, a la postre, la Sala acepta, aplica los mencionados preceptos de manera correcta, conforme a la interpretación que se sostiene por la Sala de instancia.

SEGUNDO. Examen de la cuestión que suscita interés casacional.

Para un adecuado examen de la cuestión que se ha delimitado como de interés casacional objetivo debemos partir del artículo 23 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (hoy reproducido con algunas reformas en el vigente artículo 36 del Texto Refundido de la Ley aprobado por el vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), conforme al cual, los terrenos que tenga la condición de suelo rural " *se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración.*"

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

De otra parte y a los efectos de la valoración del suelo rural, el tercer párrafo de parágrafo primero del mencionado artículo 23 establecía, que " *el valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza **hasta un máximo del doble** en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan.*" Interesa poner de manifiesto, al examinar el precepto, que la mencionada limitación de un máximo en la corrección fue declarado nulo, por ser contrario a la Constitución, por la sentencia del Tribunal Constitucional 141/2014, de 11 de septiembre, de ahí que dicho límite no pasara al nuevo artículo 36 del vigente Texto Refundido de 2015.

A los efectos del debate que se suscita en este recurso de casación debe retomarse la fórmula que para la valoración del suelo rural se establece en el ya transcrito artículo 23 de la Ley, que impone acudir a la capitalización de la renta; lo cual obliga a partir del importe anual de la renta, aquí irrelevante, a la que debía aplicarse el tipo de capitalización, que es el que centra el debate casacional. A la determinación de ese tipo, que no se hace referencia en el mencionado artículo 23, referido solo a la renta, sino que la Ley se refiere a él en la Disposición Adicional Séptima, cuyo devenir literal debe ser objeto de examen posteriormente. Añadamos, en el terreno de la fijación de nuestra labor, que las previsiones de la Ley del Suelo, en sus distintas redacciones desde el Texto originario de 2008, han sido desarrolladas por el Reglamento de Valoraciones, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre.



Es necesario que nos detengamos, como ya se adelantó, en la redacción sucesiva de la antes mencionada Disposición Adicional Séptima de la Ley en el Texto de 2008, por cuanto, en esta primera fase del pronunciamiento que no impone el recurso de casación, debemos proceder a fijar la interpretación de los preceptos sobre los que se centra la cuestión que suscita el interés casacional.

Debemos comenzar por señalar que en la redacción originaria del Texto Refundido en 2008, la mencionada Disposición Adicional Séptima venía a completar el artículo 23, antes examinado, como cabe concluir de los términos de su párrafo primero, haciendo mención expresa y remitiendo, para la determinación del índice de capitalización, al de " *la última referencia publicada por el Banco de España del rendimiento de la deuda pública del Estado en mercados secundarios a tres años*". Lo que interesa señalar para el debate de autos es lo establecido en su párrafo segundo, en el que se disponía: "*En la Ley de Presupuestos Generales del Estado se podrá modificar el tipo de capitalización establecido en el apartado anterior y fijar valores mínimos según tipos de cultivos y aprovechamientos de la tierra, cuando la evolución observada en los precios del suelo o en los tipos de interés arriesgue alejar de forma significativa el resultado de las valoraciones respecto de los precios de mercado del suelo rural sin consideración de expectativas urbanísticas.*"

Se pretendía claramente por el Legislador establecer un mecanismo de corrección del referido tipo de capitalización para cuando pudiera apreciarse una variación, con su aplicación, de los que se considerasen precios de mercado. Es importante destacar que esa corrección se debía realizar en la correspondiente Ley de Presupuestos, sin habilitar ni a la Administración expropiante, jurados o Tribunales, al adoptar los acuerdos o revisarlos, imponerla, al menos de manera automática y con la salvedad de la regla general, en materia de valoraciones, que se contiene en el viejo artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa.

La Disposición fue inmediatamente modificada (el Texto Refundido de 2008 entró en vigor en junio de 2008) por la Ley 2/2008, de 23 de diciembre que dispuso una nueva redacción de dicha norma, que entraría en vigor con efectos de 1 de enero de 2009, reforma que se limita al índice de capitalización que debía aplicarse y que sería ya el del mercado secundario, pero interno, y fijado, no a un plazo de la deuda de tres, son de dos a seis años. A los efectos que ahora interesan, el párrafo segundo quedó inalterable.

Una nueva reforma se lleva a cabo por el Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, que afecta al párrafo primero, modificando sensiblemente el mercado secundario a considerar para aplicar el tipo de capitalización; pero también se modifica el párrafo segundo. Interesa destacar esta modificación que se produce cuando ya está en elaboración el Reglamento de Valoraciones (se publica en diciembre de 2011) y se le da la siguiente redacción: "*Este tipo de capitalización podrá ser corregido aplicando a la referencia indicada en el apartado anterior un coeficiente corrector en función del tipo de cultivo, explotación o aprovechamiento del suelo, cuando el resultado de las valoraciones se aleje de forma significativa respecto de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas.*"

Los términos de dicha corrección se determinarán reglamentariamente."

Debe ponerse de manifiesto la importancia de la reforma en relación con la redacción anterior. Así, se mantiene lo que constituye el eje de la norma, a saber, que debe establecerse, al aplicar el tipo de capitalización, un "*coeficiente corrector en función de varias circunstancias y para cuando la simple aplicación del tipo de capitalización procedente aleje la valoración obtenida de lo que el Legislador considera precios de mercado*". La importancia de la reforma es que ese índice de corrección no se atribuye ya a las Leyes de Presupuesto Generales del Estado, como se hacía en la redacción anterior de la Disposición, sino que se omite toda referencia a dichas Leyes y se añade el segundo párrafo, conforme al cual, como hemos visto, ese índice de corrección se determinaría por el Reglamento ("*reglamentariamente*"), pero eso sí, limitando se aplicación al hecho de que el valor del terreno que resulta de la simple aplicación del tipo procedente se aleje de lo que el propio Legislador considera precios de mercado, exclusión hecho de cualquier tipo de expectativas urbanísticas, impropias, como señala ya la Ley del Suelo de 2007, de este tipo de suelo rural.

Conforme a dicha regulación, ni se alteró la procedencia del índice corrector ni los supuestos en los que procedía aplicarlo, sino solo quien debía establecerlo, con la importante consecuencia de que así como en la redacción anterior el tasador de los bienes rurales debía atenerse a lo que se hubiese dispuesto, y si se había establecido, en las Leyes de Presupuesto, con la nueva redacción es el mismo tasador el que debía concretar, primero, que existía un alejamiento de lo que el mismo tasador considerase precios de mercado; en segundo lugar, aplicar ese índice corrector, que la norma no determina sino que se relega al desarrollo reglamentario. Y es necesario poner de manifiesto, que cuando el tasador debía aplicar la nueva redacción del precepto, no podía apreciar esa circunstancia al aplicar los factores de corrección del artículo 23.a), párrafo segundo (cálculo de la renta potencial), porque estos se deben tomar en consideración en función de las condiciones a que se limita y para fijar el valor del terreno que resultara procedente, sobre el cual se aplicaría la regla de la Disposición Transitoria, cuando existiera un alejamiento de aquel valor.



Con la vigencia ya de dicha redacción de la Disposición Transitoria se promulga, como hemos visto, el Reglamento de Valoraciones, cuya regulación, en lo que a estos efectos interesa, es lo cierto que ni el artículo 12 ni el 13 del Reglamento hacen referencia alguna, ni regulan, al párrafo segundo de la Disposición Adicional Séptima de la Ley --si se hace referencia al primero en el artículo 12--, ni a índice alguno corrector por alejarse significativamente el valor obtenido --aplicando la regla de los artículos 12 y 13-- de los precios de mercado. En suma y como veremos, el Reglamento no desarrolló el párrafo segundo de la Disposición Adicional, al menos de manera expresa, que constituía la única regulación de este específico coeficiente de corrección.

La evolución posterior de los preceptos no se ve alterada en las redacciones sucesivas de la Disposición Adicional (que ya no sería aplicable al caso de autos).

En efecto, de la regulación que se hace en desarrollo de la Ley en el mencionado Reglamento, debemos destacar que ya el artículo 11 establece que para la capitalización de las rentas reales o potenciales " se deberá considerar en todo caso un escenario ilimitado que contemple la permanencia del suelo rural." Con ello se excluye atribuir a los terrenos aprovechamientos, a los efectos de dicha capitalización, que no se corresponda a su condición de suelo rural, conforme a la definición que del mismo se da en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, esto es, como continúa el precepto, "atendiendo a las diferentes clases de explotaciones, carácter cíclico de las mismas y en atención a la naturaleza de determinados recursos que se puedan establecer, se procederá a dividir una duración ilimitada en un número determinado de duraciones limitadas" condiciones a las que se refieren los artículos 13 a 15 del Propio Reglamento.

Sin perjuicio de ello, es el mismo artículo 11 el que determina los criterios generales para calcular el valor de este tipo de suelo, señalando, en los párrafos a) y b) de este artículo 11, que se deberá realizar teniendo en cuenta los siguientes criterios: 1º) " valor de capitalización, en euros" (V), para el que se toma en consideración la " renta anual de la explotación desde el primer año hasta el final de la duración limitada de la vida útil, en euros" (R1, R2,... Rn); 2º) el " tipo de capitalización" (r); 3º) el " índice de suma" (i) y 4º) " número de años" (n).

Pues bien, de todos esos criterios nos interesa centrarnos en el tipo de capitalización (r) que, conforme a lo establecido en el artículo 11, supone que, para determinar el valor de capitalización (V), debe dividirse por la renta anual constante de la explotación (R), dando como resultado ese valor de capitalización (V) $[V = R:r]$. En esa operación se descubre el interés de las partes en la interpretación del precepto, porque en esa división, si el tipo de capitalización es inferior a la unidad, y lo es, se reduce el resultado, es decir, el valor de capitalización, de ahí que, como se hace ver en el voto particular de la sentencia, el interés de la parte recurrente no es muy congruente, luego deberemos referirnos a ello.

A la determinación del tipo de capitalización se dedican los artículos 12 y 13 del Reglamento de Valoraciones, conforme a los cuales cabe señalar las siguientes normas:

a) Se calculará "de acuerdo con los usos y aprovechamientos de la explotación."

b) Se establece un tipo de capitalización de carácter general (r1), que se remite a lo establecido en la Disposición Adicional Séptima de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2008. Disposición Adicional que, por cierto, ha sido objeto de varias reformas durante la vigencia del Texto de 2008 y ha pasado, también con reformas específicas, al de 2015.

c) Además de ese tipo de capitalización general, se establecen tipos diferenciados para cuando en los terrenos se desarrollen actividades agropecuarias (r2), o actividades extractivas, comerciales, industriales y de servicios (r3). Por lo que se refiere a aquel primer tipo (r2), que es el que ahora nos interesa, se dispone en el artículo 12.1º.b) que se calculará por "el resultado de multiplicar el tipo de capitalización general r1 por el coeficiente corrector establecido en la tabla del Anexo I de este Reglamento según el tipo de cultivo o aprovechamiento." Acorde a esa remisión, en el mencionado Anexo se incluyen los " coeficientes correctores" en función del " tipo de cultivo o aprovechamiento".

Sentado ese marco general de las normas establecidas para la valoración del suelo rural, la polémica de autos se suscita a la vista de lo establecido en la ya antes apuntada Disposición Adicional Séptima de la Ley del Suelo que, como ya se dijo, si bien estaba ya en el originario Texto Refundido de 2008, fue modificada en varias ocasiones, y ha pasado al Texto de 2015, también afectado por modificaciones.

Pues bien, a la vista de esa normativa es evidente la confusión que se genera, como la misma sentencia de instancia deja constancia. En efecto, en la fijación del tipo de capitalización (por el que se debe dividir la renta anual para obtener el valor de capitalización, según el artículo 11 del Reglamento y, por tanto, a menor tipo, mayor valor) la aplicación conjunta de la Disposición Adicional y el Reglamento, en concreto su artículo 12, que es el que la regula, cabe concluir que si se han de aplicar conjuntamente los dos párrafos de la Disposición Adicional, el artículo 12 del Reglamento no deja de ofrecer dificultades interpretativas.



De entrada es significativo que el artículo 12 solo haga referencia concreta al coeficiente general del tipo de capitalización (r_1), para el que se remite al párrafo primero de la Disposición Adicional, esto es, será el que se fije por el Banco de España. Y también es significativo que cuando el artículo 13 del Reglamento concreta la regla para determinar el valor de capitalización, solo tome en consideración, no el señalado tipo de capitalización (r_1), sino el coeficiente corrector (r_2). Ello obliga a considerar que si el artículo 12 contiene la fórmula de los tipos de capitalización, conforme a lo que se dispone en el párrafo primero de la Disposición Adicional Séptima de la Ley, nos obliga a concluir que, aunque no se diga de manera expresa –implícitamente si se dice–, para el suelo rural con destino a actividades agropecuarias o forestales, debe aplicarse la regla que se contiene en el párrafo 1º.b), que sí hace ya referencia al tipo de capitalización r_2 , estableciendo que será el que resulte " *de multiplicar el tipo de capitalización general r_1 por el coeficiente corrector establecido en la tabla del Anexo I de este Reglamento según el tipo de cultivo o aprovechamiento.*"

Obligados a interpretar el precepto conforme a sus propios términos –el criterio gramatical es el primero de los mencionados en el artículo 3 del Código Civil–, lo que hace este párrafo del artículo 12 del Reglamento y el Anexo a que se remite, es dar cumplimiento, y con carácter general y objetivo, al párrafo segundo de la Disposición Adicional, utilizando la misma denominación de " *coeficiente corrector*"; con olvido de que ese coeficiente no está ya en función de la corrección que se impone en la Disposición cuando se concluya en una valoración que se aleje significativamente de los precios de mercado. Es decir, la norma reglamentaria omite la condición que llevaría a aplicar ese coeficiente corrector, incluso que lo fija con carácter absoluto, impidiendo al tasador poder efectuar esa corrección en función de las condiciones de cada caso, habida cuenta de que los coeficientes que se fijan en el Anexo no tienen escala alguna de aplicación.

Añadamos que si, como sucede, todos los coeficientes del Anexo son inferiores a la unidad, lo que impone el Reglamento es que el valor del terreno rural que resultase de aplicar a la renta el tipo de capitalización, que es el método básico que impone el Legislador, debe reducirse, con independencia de que se aleje y significativamente del concepto, ciertamente confuso, de lo que se denomina precios de mercado, lo que obliga al tasador a obtener primero este precio y, tomándolo como punto de referencia, aplicar el método de valoración que regula el Reglamento; pero con la peculiaridad de que, pese a tener como referencia aquel precio, el tasador deberá aplicar el coeficiente corrector, en suma, rebajando el valor del suelo, exista o no alejamiento, significativo o no, de aquel precio de mercado que había calculado.

Esa oscura regulación, que suscita el *ultra vires*, es indudable que genera la confusión de la que se hace eco la sentencia de instancia y que hemos de interpretar, cual se nos impone en el presente recurso, para lo cual hay que partir, a la vista de la jerarquía normativa, de la regla básica; el tipo de capitalización ha de ser, imperativamente, el fijado por el Banco de España, previsto en la Disposición Adicional Séptima, párrafo primero. Y es aplicando dicho tipo (divisor) a la renta anual (dividendo), ya previamente obtenida conforme a las reglas que se contienen en el artículo 9 del Reglamento, el que dará como resultado el valor de capitalización del suelo (cociente) [$V=R:r$; del artículo 11.a) in fine]. Pues bien, será cuando se haya obtenido dicho valor de capitalización y se constate que el precio obtenido para los terrenos " *se aleje de forma significativa respecto de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas*", cuando deberá entrar en juego el coeficiente de corrección que establece el párrafo segundo de la Disposición Adicional, lo que obliga a retroceder en ese proceso al momento de aplicar el tipo de capitalización, que no será ya el fijado por el Banco de España, sino aquel que resulte procedente al valor del mercado por quien haya de realizar la tasación, con carácter técnico.

Es cierto que la misma Disposición Adicional hace una remisión al Reglamento. No se olvide el origen del precepto, que remitía esa corrección a las Leyes de Presupuesto y que con la reforma se atribuye esa corrección del valor resultante con referencia al precio de mercado al tasador que esté obligado a determinar el valor de los terrenos de naturaleza rural, pero conforme a lo que se estableciese en el Reglamento, como termina concluyendo el párrafo segundo de la Disposición Adicional. Y, en efecto, el artículo 12 del Reglamento es el que determina como ha de calcularse el tipo de capitalización, partiendo, era obvio, del tipo fijado por el Banco de España, pero a ese tipo, imperativamente impone el precepto en su párrafo 1..b) (" *se utilizará como tipo de capitalización*") que se aplique el " *coeficiente corrector*", haya habido o no variación significativa del valor obtenido aplicando el tipo del Banco de España con el precio de mercado.

En definitiva, insistimos, dado que todos los coeficientes correctores que se contienen en el Anexo son inferiores a la unidad y han de multiplicar por el tipo fijado por el Banco de España, se termina por reducir este tipo y, a la postre, el valor por capitalización.

Es evidente, ya lo apuntamos antes, que la regulación que contiene el Reglamento es contraria a la regla básica que establece la Ley (Disposición Adicional Séptima), porque con sus normas no se aplicará ya, en ningún caso, ese tipo fijado por el mencionado Organismo, sino muy inferior, en función del " *tipo de cultivo o aprovechamiento*" y con independencia de que el valor resultante estuviera o no alejado del precio de mercado



(que, por cierto, parece que el titular de la potestad reglamentaria termina por considerar que es el que resulta de sus propias normas y del fijado en el mercado ni el que resulte de aplicar el tipo legal del Banco de España).

Es más, incluso buscándole alguna justificación al artículo 12.1º.a) de hacerle perder su carácter imperativo (que se contempla a los meros efectos de la polémica suscitada, porque el precepto no deja dudas ni en su letra ni en su finalidad), la remisión a los coeficientes taxativos del Anexo, sin margen alguno de apreciación en una banda más o menos amplia, tampoco se adaptaría a la Ley, porque deberá convenirse que si lo que se trata de corregir es el valor resultante de las normas reglamentarias con el hipotético precio de mercado, será en cada caso concreto, para realizar esa corrección, como deberá aplicarse el coeficiente de corrección.

La conclusión de lo expuesto es que tanto el párrafo 12.1º.b) del Reglamento como su Anexo comportan una clara contradicción con lo dispuesto en la Disposición Adicional Séptima del Texto Refundido de la Ley del Suelo, por lo que comporta el vicio de nulidad de pleno derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 47.2º de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (antiguo artículo 62 de la Ley 30/1992).

La sentencia de instancia, en un tan encomiable como completo examen de la jurisprudencia emanada de las diferentes Salas de este Orden Jurisdiccional de los Tribunales Superiores de Justicia, llega a la única interpretación que podría hacerse, forzosamente eso sí, del artículo 12 y compatibilizarlo con la Disposición Adicional, cual es dejar de aplicarlo en lo que se denomina una rechazada " *aplicación automática*", sino que, conforme a la jurisprudencia que glosa y recoge, solo procede aplicar cuando se aprecie la desviación del precio de mercado que impone la normas de rango legal. Era la única posibilidad que la interpretación conjunta de ambos preceptos podría poner alguna lógica a los términos empleados por la norma reglamentaria; pero que no deja de ser eso, una interpretación forzada, que es la que se opone en el voto particular de la sentencia, en el que se propone hacer esa corrección mediante la no aplicación y acudir al mecanismo de la cuestión de legalidad de los artículos 123 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; solución que es la más propia conforme a lo que ya se ha razonado.

Este Tribunal no comparte la argumentación que se sostiene en el voto particular, que se traen aquí en el escrito de interposición del recurso de casación, de que lo pretendido por el Reglamento, por razones de " *economía aplicativa... (es) adoptar un criterio general y fijo de adaptación a mercado (mejor) que tener que acudir caso por caso a una comparación con un <<precio de mercado>>*", porque ya el mismo voto particular rechaza esa solución que se califica de " *incierto e inseguro*". Pero sobre todo porque la norma reglamentaria no tenía potestad para hacer esa alteración del régimen establecido legalmente, por lo que existía el exceso reglamentario que ya se ha expuesto.

Conforme a lo antes expuesto en el devenir procesal, estando ya este Tribunal Supremo conociendo del presente recurso de casación con el objeto que lo constituye, a la vista de lo establecido en el auto de admisión, como ya se dijo al inicio, y teniendo la competencia para pronunciarse contra las disposiciones reglamentarias del Gobierno del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.1º.a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; debe actuarse conforme a lo establecido en el artículo 27 de la Ley procesal y proceder a declarar la nulidad del precepto reglamentario.

No puede silenciarse que ante esta Sala del Tribunal Supremo se interpuso recurso directo contra el mencionado Reglamento de Valoraciones, en la sentencia del Pleno de la Sala dictada en fecha 15 de julio de 2013 en el recurso de casación 312/2012, que concluyó por sentencia desestimatoria. Pero el objeto de aquel recurso estaba centrado en la impugnación del artículo 21 del Reglamento, no al que ahora nos ocupa que regula una cuestión bien diferente y sobre la que no se pronunció, obviamente, dicha sentencia, lo que deja abierta la posibilidad de la declaración que aquí se hace, como, con toda lógica, autoriza el artículo 26.2º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

TERCERO. Propuesta que se hace sobre la cuestión que suscita interés casacional.

A la vista de lo razonado en el fundamento anterior, ha de concluirse que la interpretación del artículo 12.1º.b) del Reglamento de Valoraciones, atendiendo a los términos empleados y a la misma finalidad que con el mismo se pretende, debemos concluir que no es admisible una interpretación del precepto acorde a lo dispuesto en los preceptos legales que desarrolla, por lo que procede declarar que el mencionado precepto, en lo que se refiere a la aplicación del denominado " *coeficiente corrector... r2...[para] cuando en el suelo rural se desarrollen actividades agropecuarias o forestales*", así como el Anexo I del mencionado Reglamento de Valoraciones a que se remite, son nulos de pleno derecho, por vulneración de lo establecido en la Disposición Adicional Séptima del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (también del Texto Refundido de la Ley de 2008), todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 47.2º de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (antiguo 62.2º de la Ley 30/1992).



CUARTO. Examen de las pretensiones accionadas en el proceso.

De conformidad con lo establecido en el artículo 93 es obligado que nos pronunciemos, conforme a la interpretación que se sostiene, sobre las concretas pretensiones del recurrente que es, no se olvide, la de pretender lo que se ha denominado por la Jurisprudencia que reseña el Tribunal de instancia, aplicación automática del coeficiente de corrección a que se refiere el tan citado artículo 12.1º.a) del Reglamento.

Ahora bien, esa pretensión nunca podría acogerse por este Tribunal, tan siquiera habiendo declarado la nulidad de pleno derecho del precepto, que tendría efectos directos sobre dicha pretensión, sino porque, en el fondo, lo que se suscita por el recurrente con sus argumentos del escrito de interposición no es otra cosa que cuestionar la valoración de la prueba que se hace por el Tribunal de instancia, debate ese de la revisión de la valoración de la prueba, que si ya estaba limitado en el régimen del recurso de casación anterior, ha quedado rechazado de todo punto, en principio, en el régimen actual, conforme cabe concluir del artículo 87.bis.1º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En efecto, lo que concluye la Sala de instancia es que, en el caso enjuiciado, no existe variación alguna del valor de los terrenos expropiados respecto de lo que el propio Tribunal sentenciador considera precio de mercado, por lo que resultaba improcedente, en todo caso y sea nulo o no el artículo 12, la aplicación de coeficiente corrector alguno, menos aún los del precepto reglamentario.

Bien es verdad, se ha expuesto antes, que la pretensión del recurrente, a la postre, sería contradictoria con sus propios intereses, de ahí que como se razona en el voto particular de la sentencia, las conclusiones de la Sala de instancia y las que aquí se hacen, serían más propias de recursos interpuestos por la Administración expropiante o beneficiaria. Sin embargo, esa peculiar situación, de una parte, no impide fijar la "interpretación" del precepto que se nos impone; de otra parte, que ahora ya en esta vía casacional, como ya se ha dicho, el debate se suscita en sede de valoración de pruebas, que es lo que centra el debate de la recurrente, respecto de lo cual, como se ha dicho, no podemos entrar.

QUINTO.- Costas procesales.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 de la Ley jurisdiccional, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad. Y en cuanto a las causadas en la instancia, debe mantenerse el criterio de la sentencia recurrida de la no imposición de costas.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero.- Declarar que las cuestiones que suscitan interés casacional objetivo en el presente recurso de casación 7663/2018, son las reflejadas en el fundamento tercero de esta sentencia.

Segundo.- Se declara nulo de pleno derecho el artículo 12, párrafo primero, parágrafo b) y el Anexo I del Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011.

Tercero.- Conforme a lo expuesto, se desestima el recurso de casación 7663/2018, interpuesto por la representación procesal de "Balcón de Cervines, S.L." contra la sentencia 268/2018, de 28 de mayo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y La Mancha, en el recurso contencioso-administrativo 598/2016, que había sido promovido por la mencionada mercantil, en impugnación del acuerdo del Jurado Regional de Valoraciones de la mencionada Comunidad Autónoma, adoptado en sesión de 28 de octubre de 2016, por el que se fijaba en la cantidad de 41.040,71 € el justiprecio de varias fincas de su propiedad, ubicadas en término municipal de Talavera de la Reina (Toledo), que le habían sido expropiadas por la Administración Autónoma para la ejecución de las obras de mejora y reforma de la carretera CM-4132 (Talavera de la Reina-Mejorada).

Cuarto.- No procede hacer expresa condena en costas de este recurso de casación ni de las ocasionadas en la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Segundo Menéndez Pérez Rafael Fernández Valverde

Octavio Juan Herrero Pina Wenceslao Francisco Olea Godoy



Francisco Javier Borrego Borrego Angeles Huet de Sande

Los Excmos. Magistrados y Magistradas cuya firma no consta "votaron en Sala y no han podido firmar", debido a la declaración del estado de alarma por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Segundo Menéndez Pérez

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Wenceslao Francisco Olea Godoy**, estando la Sala celebrando audiencia pública, de lo que, como Letrado/a de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ