

**COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL  
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE  
CASTILLA-LA MANCHA Nº 268 DE 28  
DE MAYO DE 2018. SALA DE LO  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA. RECURSO  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO núm.:  
598/2016. APLICACIÓN NO  
AUTOMÁTICA DE UN COEFICIENTE  
CORRECTOR EN FUNCIÓN DEL TIPO DE  
CULTIVO (TIPO DE CAPITALIZACIÓN  
R2 DEL REGLAMENTO DE  
VALORACIONES DE LA LEY DE SUELO).**

**Ana M<sup>a</sup> Rodríguez Martín**

Secretaria del Jurado Regional de Valoraciones de la  
Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

**SUMARIO:**

- 1.- ANTECEDENTES.
- 2.- CONTENIDO DE LA SENTENCIA DE 28 DE MAYO DE 2018 DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA-LA MANCHA.



- 3.- INTERPRETACIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DEL COEFICIENTE CORRECTOR EN FUNCIÓN DEL TIPO DE CULTIVO (TIPO DE CAPITALIZACIÓN R2 DEL REGLAMENTO DE VALORACIONES DE LA LEY DE SUELO) POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA EN LA SENTENCIA DE 28 DE MAYO DE 2018.
- 4.- VOTO PARTICULAR DE LA SENTENCIA DE 28 DE MAYO DE 2018.
- 5.- CONCLUSIONES.

## 1. ANTECEDENTES.

El Jurado Regional de Valoraciones adoptó acuerdo de justiprecio, con fecha 30 de septiembre de 2016, en relación con una serie de parcelas 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)". Las parcelas fueron objeto de expropiación parcial en pleno dominio, siendo afectados diferentes cultivos en suelo rústico. Entre ellos: cereal de secano, pastos, pradera y encinar.

Contra el mencionado acuerdo se interpuso por la mercantil expropiada recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que ha dado lugar a la Sentencia nº 268/2018 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de fecha 28 de mayo de 2018.

El fallo de la sentencia de 28 de mayo de 2018, que cuenta con un voto particular, establece lo siguiente:

1. *Estimamos parcialmente el recurso contencioso*
2. *Anulamos la resolución del Jurado.*
3. *Declaramos la nulidad del expediente expropiatorio.*
4. *No siendo posible la restitución de los bienes expropiados, declaramos el derecho de los expropiados a percibir una indemnización sustitutoria por importe de 51.300,88 €. A lo que se a lo que se añadirá el interés legal de esta cantidad desde la fecha de la ocupación”.*

El Jurado Regional de Valoraciones en su acuerdo fijó el valor del suelo, clasificado como rústico y en situación básica de estado rural, por el método de capitalización de las rentas potenciales del suelo (según lo establecido en el art. 23 del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, texto legal vigente y de aplicación atendiendo a la fecha a la que se debía de referir la valoración. En la actualidad se ha sustituido por el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre) que supone capitalizar la renta neta de explotación obtenida en el momento de su valoración (en síntesis, la renta neta es el resultado de la diferencia entre ingresos y costes en un determinado período) al tipo de capitalización general (r1), establecido en el apartado primero de la Disposición adicional séptima del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Este tipo de capitalización general era entonces *“la última referencia publicada por el Banco de España del rendimiento de la deuda pública del Estado en mercados secundarios entre dos y seis años”*.<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> El texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre establece ahora como nuevo tipo de capitalización general (r1) en su Disposición adicional



Además tuvo en consideración el apartado segundo de la Disposición adicional séptima del texto refundido de la Ley de Suelo, que señalaba que el tipo de capitalización que impone el punto primero de esta misma disposición (r1) podría ser corregido aplicando al tipo de referencia indicado 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"*. La forma de cálculo de dicha corrección se establece reglamentariamente en el artículo 12.1.b) y los coeficientes correctores en el Anexo I del Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo (es el denominado r2).

El Jurado motivó en su acuerdo que se requería para la aplicación del coeficiente corrector mencionado la justificación de que concurría la circunstancia prevista en el apartado segundo de la Disposición adicional séptima, es decir, que *"el resultado de las valoraciones se aleje de forma significativa respecto de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas"* y ello atendiendo a la interpretación que de este apartado de la Disposición adicional séptima estaban fijando determinados Tribunales Superiores de Justicia (algunas sentencias de la cuales han sido citadas por el propio Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en la sentencia que es objeto del presente comentario). Añadía que, con fecha 30 de

---

séptima, primer punto, el siguiente: *"(...) se utilizará como tipo de capitalización el valor promedio de los datos anuales publicados por el banco de España de la rentabilidad de las Obligaciones del Estado a 30 años, correspondiente a los tres años anteriores a la fecha a la que debe referirse la valoración"*.

septiembre de 2016 y en lo sucesivo (hay que añadir, aunque no se dijera en el acuerdo, que tras muchos debates y reflexiones sobre el asunto), el órgano colegiado había acordado tomar 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, Alimentación y Medio Ambiente “Encuesta de precios de la Tierra” como valor medio para esta Comunidad Autónoma del terreno, atendiendo al cultivo, explotación o aprovechamiento del mismo y para el año de referencia de la valoración (<http://www.magrama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-grarias/economia/encuesta-precios-tierra/>).

Dado que el valor del suelo que había sido obtenido con la aplicación del tipo de capitalización general  $r_1$  en el acuerdo que se adoptaba no estaba por debajo de los reflejados en dicha publicación oficial, se consideraba que carecía de fundamento la aplicación del coeficiente corrector  $r_2$  en la valoración.

Como ya se ha anticipado, el tipo de capitalización  $r_2$ , para actividades agropecuarias o forestales, surge de aplicar al tipo de capitalización  $r_1$  un coeficiente corrector (Disposición adicional séptima, apartado segundo del Texto Refundido de la Ley de Suelo, art. 12.1.b) y Anexo I del Reglamento de Valoraciones de la ley de Suelo). El tipo de capitalización en la fórmula de la capitalización aparece en el denominador de la misma lo que implica que cuanto menor es el tipo de capitalización mayor es el valor del suelo<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> El artículo 11 del Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo establece que con carácter general para la capitalización de la renta de la explotación se utilizará la siguiente expresión:



La aplicación de este coeficiente corrector nos es una cuestión baladí pues tiene mucha trascendencia en el precio final del suelo. Los valores establecidos para el coeficiente corrector en función de los diferentes tipos de cultivos, contemplados en el Anexo I del Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, ha supuesto en muchos casos una elevación desorbitada de los precios que no es acorde con los valores que los peritos consideran que es el propio del suelo rural. En suma, la aplicación o no de este coeficiente corrector es de gran importancia en el ámbito de las valoraciones a efectos expropiatorios pues puede originar variaciones importantes en los precios en función de si el mismo se aplica o no, cuestión que se manifiesta como relevante tanto para expropiados como para las entidades expropiantes.

**Es respecto a este factor de corrección, y el análisis de su aplicabilidad automática o no, donde se produce por primera vez un pronunciamiento del Tribunal al haberse originado una controversia respecto de su aplicación entre las partes implicadas.** Es por ello el principal motivo de análisis del comentario que ahora se realiza, sin perjuicio de la mención a otras

---

$$V = \frac{R_1}{(1+r)^1} + \frac{R_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{R_n}{(1+r)^n} = \sum_{i=1}^{n \rightarrow \infty} \frac{R_i}{(1+r)^i}$$

Donde:

V = Valor de capitalización, en euros.

$R_1, R_2, \dots, R_n$  = Renta anual de la explotación desde el primer año hasta el final de la duración ilimitada de la vida útil, en euros.

r = Tipo de capitalización.

i = Índice de suma

n = Número de años, siendo  $n \rightarrow \infty$ .

cuestiones conexas que se derivan de la propia sentencia.

## **2. CONTENIDO DE LA SENTENCIA DE 28 DE MAYO DE 2018 DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA-LA MANCHA.**

La recurrente planteó diversas cuestiones en su escrito de demanda. En primer lugar solicitaba la nulidad del expediente expropiatorio por tres motivos: 1) ausencia de tramitación del expediente expropiatorio con el propietario de la finca según el Registro de la Propiedad (art. 3 de la Ley de Expropiación Forzosa); 2) falta de consignación de los depósitos previos y perjuicios por rápida ocupación y 3) falta de notificación individual del acuerdo de necesidad de ocupación.

Ante la imposibilidad de restituirse el bien, ilícitamente sustraído, el expropiado cuantificaba el daño por ocupación ilegal en el 25% del valor de los bienes ocupados. Con motivo de la presentación de la hoja de aprecio por la expropiada ante la Administración expropiante ya puso de manifiesto no solo el justiprecio que estimaba por la expropiación de sus terrenos sino que solicitaba una indemnización adicional por ocupación ilegal, que cifraba en el mismo porcentaje sobre el valor de lo expropiado.

En segundo lugar, y en relación con el contenido del acuerdo del Jurado Regional de Valoraciones, discrepaba de los cálculos realizados para la obtención del valor del suelo por el método de capitalización de las rentas, en concreto: del valor obtenido como renta neta de explotación, del tipo de capitalización r1 aplicado, de la no consideración del factor de corrección



o tipo de capitalización  $r_2$  y de los factores de localización considerados.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se opuso a los motivos de impugnación solicitando la desestimación del recurso por ser conforme a derecho el acuerdo del Jurado Regional de Valoraciones. En cuanto a la nulidad requerida, más allá de la existencia de los motivos de tal nulidad, que no se discutían, porque consta que el expediente no se siguió por la Administración expropiante con quien registralmente era propietario, se hacía hincapié que lo cierto es que no se había acreditado un daño efectivo por este motivo y, en aplicación de la nueva redacción de la Disposición adicional de la Ley de Expropiación Forzosa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2013, no procedía el abono del 25% solicitado. En cuanto a la valoración del Jurado se defendían los cálculos realizados y se añadía que no habían sido combatidos por la propiedad, señalando la corrección tanto en el tipo de capitalización aplicado (habiéndose motivado la no aplicación del coeficiente corrector  $r_2$ ), como la aplicación del factor de localización.

Respecto de la primera de las cuestiones planteadas, es decir, sobre la nulidad del expediente expropiatorio la Sala ha reconocido que se dan las circunstancias para la declaración de tal nulidad y, además, trae a colación su criterio ya asentado en numerosas sentencias sobre cuál debe ser la indemnización a percibir en casos como el que se examina, en los que la propiedad solicita al hilo del cuestionamiento del justiprecio una indemnización adicional del 25% del valor de los bienes ocupados por la nulidad producida ante la imposibilidad de restituirse el bien ilícitamente sustraído, y lo mantiene aun considerando la nueva redacción de la

Disposición adicional de la Ley de Expropiación Forzosa.  
Dice así en su Fundamento de Derecho primero:

*"(...) En la Sentencia dictada en autos 114-2015, aludíamos a esta cuestión del siguiente modo:*

*"TERCERO.- Se hace invocación por la Administración demandada de la Disposición Adicional de la LEF, en redacción introducida por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, y citando algunas sentencias recientes de Tribunales Superiores de Justicia donde se desestiman pretensiones de indemnización del 25% por nulidad del procedimiento expropiatorio con base en la mencionada Disposición. La misma establece lo siguiente: "En caso de nulidad del expediente expropiatorio, independientemente de la causa última que haya motivado dicha nulidad, el derecho del expropiado a ser indemnizado estará justificado siempre que éste acredite haber sufrido por dicha causa un daño efectivo e indemnizable en la forma y condiciones del artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".*

*Pues bien, sobre la posibilidad de seguir aplicando la indemnización del 25 % nos hemos pronunciado en supuestos precedentes (por ejemplo, sentencia dictada en el recurso contencioso-administrativo 265/13, entre otras muchas), y debemos seguir el mismo criterio ahora (...).*

*(...) la DA de la LEF introducida por Ley 17/2012, de 27 de diciembre, no supone en absoluto la necesidad de abandonar tal doctrina. Esta DA señala, como vimos, que, en caso de nulidad, el derecho del expropiado a ser indemnizado estará justificado siempre que éste acredite haber sufrido por dicha causa un daño efectivo*



*e indemnizable en la forma y condiciones del artículo 139 de la Ley 30/1992. Ahora bien, esta DA es una norma por completo irrelevante, pues, obsérvese, se limita a decir que si se dan las circunstancias del art. 139 existirá ese derecho, cosa obvia en extremo, hasta el punto de que para ello ya existía el art. 139, sin que sea necesario un nuevo artículo que recuerde que el art. 139 es un artículo aplicable y en vigor. Pero ni siquiera dice la norma que "solo" se tenga derecho en tales casos, sino que en tales casos se tendrá derecho, lo que no es lo mismo. Y desde luego no puede querer decir que "solo" haya derecho a ser indemnizado cuando se demuestre la existencia de un daño de acuerdo con el art. 139 si se toma en cuenta que hay en el ordenamiento jurídico otras normas que pueden establecer una indemnización bajo criterios propios y particulares, y si la DA quisiera derogarlas a favor de la exclusiva aplicación del art. 139 debería haberlo dicho expresamente. Normas como, en lo que a nosotros nos interesa, el art. 105 Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que establece que el Tribunal fijará una indemnización en caso de inejecución de sentencia. Según ha declarado reiteradamente el Tribunal Supremo, y es por demás obvio, la nulidad radical de una expropiación debe provocar la devolución del bien. Si la Administración no lo devuelve por imposibilidad, habrá que proceder conforme al art. 105, y fijar una indemnización por la inejecución de la sentencia. Y en esa indemnización es perfectamente posible introducir un daño moral incrementado respecto del daño moral que la Ley indemniza con el premio de afección, pues, como más arriba decíamos, a la privación coactiva de un bien se añade que la privación es ilegal y sin embargo el bien no se devuelve. Cuando la sentencia aplica el 25 % no hace sino resumir en sentencia aquello a lo que se habría llegado inevitablemente en ejecución.*



*Esta última reflexión sobre el daño moral agudizado cierra el círculo en el sentido de que, en cualquier caso, aunque se interpretase la DA como que limita la indemnización "solo" a los casos del art. 139 de la Ley 30/1992, no hay ningún impedimento a la aplicación del 25 %. En efecto, es obvio que dentro del art. 139 cabe la indemnización del daño moral. Pues bien, en materia expropiatoria está legalmente admitido que la privación coactiva del bien ocasiona no sólo una pérdida estrictamente patrimonial, sino también un daño moral que se indemniza bajo la denominación de "premio de afección" (art. 47 LEF). Admitido pues que la privación coactiva de un bien provoca un daño moral, hay que decir que el premio de afección que contempla la LEF lo es para una expropiación legal y regular. Luego nada hay que se oponga a considerar que en estos casos, esa afección y esa aflicción o constricción moral que deriva de que el propietario deba desprenderse del bien de manera coactiva, se vea incrementada por las circunstancias, ya mencionadas, de que, además de coactiva, la privación fue ilegal y que aun declarada dicha ilegalidad el Estado no devuelve el bien ilegalmente adquirido porque ha ejecutado ya la obra. De modo que debemos reconocer a la parte actora el derecho a percibir la correspondiente indemnización por ocupación ilegal" (...)*.

Sin embargo la muy reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo fijando la interpretación de la Disposición Adicional de la Ley de Expropiación Forzosa no parece acorde con el parecer del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. En su primera sentencia sobre esta cuestión, de 4 de junio de 2018 (rec. casación 210/2016), señala con rotundidad que: "(...) sin perjuicio de la devolución del bien ocupado o la fijación de la correspondiente indemnización sustitutoria al amparo del art. 105.2º de la Ley Reguladora de la



*Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para el reconocimiento del derecho del expropiado de los daños y perjuicios derivados de la actividad anulada, es preciso que se justifique la realidad del daño efectivo e indemnizable en la forma y condiciones del art. 139 de la ley 30/92 (arts.32 y ss. Ley 40/2015) (...)*". En el mismo sentido se pronuncia en las sentencias de 12 de junio de 2018 (rec. casación 755/2017), de 18 de junio de 2018 (rec. casación 2392/2017), de 26 de junio de 2018 (rec. casación 4274/2017) y de 9 de julio de 2018 (rec. casación 1551/2017).

No nos detenemos más en este asunto, por no ser el objeto principal de este comentario, sin dejar de resaltar el especial interés que ha suscitado para los operadores jurídicos la nueva doctrina fijada por el Tribunal Supremo sobre la Disposición adicional mencionada por su trascendencia<sup>140</sup>.

Respecto a la segunda cuestión planteada, que es la disconformidad de la recurrente con el contenido del acuerdo del Jurado Regional de Valoraciones, la Sala se muestra conforme con los cálculos realizados por el Jurado para la obtención de la renta neta de explotación, porque el acuerdo contiene una detallada explicación de cada uno de los factores a tener en cuenta para dicho cálculo. En cuanto al tipo de capitalización r1 aplicado por el Jurado señala que aunque correspondía aplicar el indicado por la propiedad y perito judicial, se mantiene el tipo aplicado en el acuerdo por ser más favorable a la propiedad. En

---

<sup>140</sup> Ver en este sentido el comentario de CHAVES, J.R., "La barata nulidad del expediente expropiatorio", disponible en <https://delajusticia.com/2018/06/23/la-barata-nulidad-del-expediente-expropiatorio/#more-965324>. Último acceso el 6 de septiembre de 2018.

cuanto al factor de localización también se mantiene el fijado por el Jurado, puntualizando que el u3 no es de aplicación, a diferencia de lo que indica el perito judicial, por no estar ubicada la finca en un entorno de singular interés ambiental o paisajístico. Por último, y respecto del tipo de capitalización r2, por ser el principal motivo de este comentario, y al igual que hace el Tribunal en su sentencia, lo trataremos de forma individualizada en el apartado siguiente.

### **3. INTERPRETACIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DEL COEFICIENTE CORRECTOR EN FUNCIÓN DEL TIPO DE CULTIVO (TIPO DE CAPITALIZACIÓN R2 DEL REGLAMENTO DE VALORACIONES DE LA LEY DE SUELO) POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA EN LA SENTENCIA DE 28 DE MAYO DE 2018.**

La sentencia dedica el Fundamento de Derecho Tercero a tratar con detalle esta cuestión.

Comienza el Fundamento con una cuestión previa en la que el Tribunal reconoce que se enfrenta por primera vez al debate sobre la aplicación o no de este factor de corrección, pues también es la primera que se presenta ante él una controversia sobre su aplicación. Apostilla como la opinión que se deducirá es mayoritaria pero no unánime, pues la sentencia incorpora un voto particular.

Explica a continuación que la normativa de aplicación sobre la que se ha de reflexionar es por una parte la ya varias veces mencionada Disposición adicional séptima del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 (vigente



en la fecha de valoración) y por otra el artículo 12 del Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo (Real Decreto 1492/2001, de 24 de octubre) y el Anexo I del mismo.

El tenor de ambos es el siguiente:

***Disposición adicional séptima. Reglas para la capitalización de rentas en suelo rural.***

*1. Para la capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación a que se refiere el apartado 1 del artículo 23, se utilizará como tipo de capitalización la última referencia publicada por el Banco de España del rendimiento interno en el mercado secundario de la deuda pública de plazo entre dos y seis años.*

*2. 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.*

***Artículo 12. Tipos de capitalización.***

*1. Los tipos de capitalización que se aplicarán en la valoración en suelo rural, de acuerdo con los usos y aprovechamientos de la explotación, serán los siguientes:*

*a) Como tipo de capitalización aplicable con carácter general, r1, se utilizará el establecido en el apartado 1 de la Disposición adicional séptima del texto refundido de la Ley de Suelo.*

*b) Cuando en el suelo rural se desarrollen actividades agropecuarias o forestales, se utilizará como tipo de capitalización,  $r_2$ , el resultado 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.*

A continuación se destaca como de la lectura de la Disposición adicional séptima segundo párrafo del texto legal y de la regulación reglamentaria se puede obtener dos posibles interpretaciones sobre la aplicación del factor de corrección  $r_2$ . Se dice así en el mismo Fundamento Jurídico de la sentencia:

*“(…) **Aplicación no automática.***

*Deriva de la Ley y del sentido gramatical del término verbal **podrá**, que se anuda a la concurrencia de la condición o supuesto que se expone a continuación:*

*“...**cuando** el resultado de las valoraciones se aleje de forma significativa respecto de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas”.*

*Ciertamente, esta aparente simplicidad interpretativa, no lo es tanto cuando tratamos de hallar lo que es o son los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas; ahora bien, una cosa es que exista dificultad, y otra que sea imposible su concreción, aproximación u obtención de referencia, para, a partir de esta dificultad, considerar que el factor  $r_2$  sería de aplicación automática.*

***Aplicación automática del factor  $r_2$ .***

*Parte de la regulación reglamentaria y el empleo del término “...**se utilizará** como tipo de capitalización...”*

*Es la que se hace en la demanda sin mayor justificación. Es sabido que cuando menor es el tipo de capitalización mayor es el valor del suelo;*



*concretamente, y para el suelo de labor seco, multiplicar por 0,49 (r2) supone incrementar en más del doble el valor final del suelo. Concretamente, aplicando sólo el r1 (1,514 % del Jurado), el valor del suelo de seco es para el Jurado de 1,3780 €/m<sup>2</sup>, y para la propiedad, aplicando sólo el r1 (2,07 %) de 1,15 €/m<sup>2</sup>.*

*Tenemos que decir que el Jurado Regional lo ha aplicado de forma automática en otros casos y también sin motivación. Al igual que se ha aplicado en numerosos informes periciales judiciales o de parte; curiosamente cuando por aplicación de dicho factor r2 se obtenían valores por metro cuadrado aparentemente elevados y se preguntaba a los peritos si, en su opinión, dicho valor se acomodaba al de mercado, se respondía que no, pero que era el que resultaba en aplicación de los coeficientes aludidos. No parece que esta respuesta se acomode a la que pretende la DF 7<sup>a</sup> (...)"*

Prosigue con la cita de doce sentencias dictadas por diferentes Tribunales Superiores de Justicia, reproduciendo los párrafos de especial interés respecto a lo que ahora concierne (STSJ de Extremadura de 29/01/2013, rec. 433/2011; STSJ de Andalucía de 4/07/2014, rec. 141/2012;; STSJ de Cantabria de 28/12/2016, rec. 230/2015; STSJ de Cantabria de 28/12/2016, rec. 143/2015; STSJ Cantabria de 27/12/2016, rec. 145/2015; STSJ de Cantabria de 01/04/2015, rec. 33/2013; STSJ de Cantabria de 10/06/2016, rec. 34/2015; STSJ de Castilla-León, Burgos, de 03/11/2017, rec. 54/2016; STSJ de Castilla-León, Burgos, de 26/01/2018, rec. 79/2016: STSJ de Castilla-León, Valladolid, de 26/02/2018, rec. 466/2016; STSJ de Islas Baleares de 11/01/2018, rec. 366/2014; y STSJ de Murcia, de 29/01/2018, rec.

300/2016), resaltando que todas ellas, de forma unánime, entienden que el factor de corrección r2 **no debe aplicarse automáticamente** y que no se han encontrado sentencias que entiendan que, al contrario, la aplicación deba ser automática. Dice el Tribunal que de las resoluciones indicadas se puede concluir:

- a) El factor de corrección r2 no es de aplicación automática.
- b) Sólo es de aplicación en el supuesto legalmente previsto: “... **cuando** el resultado de las valoraciones se aleje de forma significativa respecto de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas”.
- c) Ha de estarse al caso concreto, analizar las circunstancias, fundamentación de los Jurados y prueba aportada para concluir, o no, que se da el supuesto de la letra anterior.

Por fin llega el Tribunal a fijar su posición sobre esta cuestión, que como se ha dicho no es unánime, sino mayoritaria. **Su postura es que la aplicación del coeficiente corrector r2 no es de aplicación automática, sino en función del caso concreto:**

*“(...) Consideramos acertada la interpretación que se hace por los TSJ indicados. De la citada interpretación obtenemos las conclusiones anteriores.*

*De la regulación de la DA 7ª se desprende, no tanto que pueda obtenerse de forma exacta un valor de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas, pues si así fuera la norma lo recogería como método de valoración principal, y en este sentido el método de comparación de la anterior regulación perseguía esta finalidad, sino que la aplicación del r2 se lleve a cabo, cuando por la sola aplicación del factor r1, se obtenga*



un valor que sea notoria o claramente inferior, groseramente inferior podríamos decir, a los precios de mercado del suelo sin expectativas; y a esta referencia sí podemos llegar por algún que otro camino, como lo ha hecho el Jurado; en este sentido, afirma el Jurado que el valor resultante no es inferior al que deriva de los precios medios obtenidos de referencias oficiales; concretamente de la publicación oficial del Servicio de Estadística del Ministerio de Agricultura realizada sobre la "Encuesta de precios de la Tierra" (el subrayado es de quien suscribe) .

**El reglamento no contraviene la Ley si se interpreta sistemáticamente con ella; es decir, las disposiciones del Reglamento y Anexo sobre el r2 entran en juego si se da el supuesto, y sólo el supuesto, previsto en la Ley.**

**Ciertamente, de entender que es de aplicación automática y en todo caso, nos encontraríamos con una confrontación entre Ley y Reglamento de Desarrollo, lo que nos llevaría a plantear la ilegalidad de éste. Entendemos que no es preciso por la razón indicada.** (el subrayado y negrita es de quien suscribe).

*Debemos añadir, que el Reglamento es casi cuatro años posterior a la Ley, y que ya ésta contenía la DA 7ª con una regulación igual a la actual. Si, a falta del Reglamento, era imposible aplicar la previsión legal, aun concurriendo el supuesto previsto en aquélla, la regulación reglamentaria no hace sino colmar y llenar la previsión legal; no de otra manera ha de entenderse la expresión "Los términos de dicha corrección se determinarán reglamentariamente" (...).*

Finaliza el Fundamento de Derecho Tercero analizando si en el caso concreto de autos se da el supuesto para la aplicación del coeficiente corrector r2. Así indica que el Jurado ha motivado adecuadamente por qué no lo hace, la parte actora lo aplica automáticamente sin refutar o combatir la decisión del Jurado en este punto, y el informe pericial indica que lo hace por la posición de las parcelas, lo que no es ajustado a la normativa. En conclusión, señala que no se ha presentado prueba hábil bastante que desvirtúe los razonamientos del Jurado, por lo que por ello no procede la aplicación de este factor de corrección.

De cuanto antecede es evidente que lo que se podría deducir es la posible confrontación entre una norma legal y una norma reglamentaria (el Texto Refundido de la Ley de Suelo y la regulación establecida por el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo). El art 9.3 de la Constitución Española consagra el principio de legalidad y el de jerarquía normativa lo que supone, como no puede ser de otra manera, la primacía de la Ley sobre el Reglamento (téngase en cuenta también el art. 103 de la Constitución, el art. 1.2 del Código Civil, y los arts.128 y 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). La interpretación sistemática que mayoritariamente realiza el Tribunal elimina este posible atisbo de confrontación en la línea con lo que ya venía haciendo otros Tribunales Superiores de Justicia. Es decir, el Reglamento de Valoraciones no vulnera la Ley, por el contrario completa la regulación prevista en la misma, y el texto reglamentario no será de aplicación cuando el supuesto previsto en el texto legal no se produzca.



#### 4. VOTO PARTICULAR DE LA SENTENCIA DE 28 DE MAYO DE 2018.

La sentencia, como ya se ha anticipado, no es unánime y cuenta con un voto particular que comienza exponiendo el panorama normativo aplicable. En este sentido, además de mencionar como normativa objeto de debate tanto la Disposición adicional séptima del texto refundido de la Ley de Suelo, como el art. 12 del Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, resalta que la sentencia ni ha citado ni ha aplicado el art. 13 del mismo Reglamento, cuando a su juicio debería haberlo hecho. Este artículo es el que establece la fórmula matemática de cálculo para la capitalización de la renta real potencial en explotaciones agropecuarias y forestales y dicha fórmula hace utilización precisamente del  $r^2$ .

Ahora bien se olvida de que el art. 11 del Reglamento de Valoraciones es el que establece la fórmula que, con carácter general, ha de aplicarse para la capitalización de la renta de la explotación, es decir, la fórmula del art. 13 no es la única a tener en cuenta.

A continuación dedica un apartado a la interpretación de la Ley y el Reglamento. Comienza reconociendo, como ya se hace en la sentencia mayoritaria, como la Disposición adicional séptima establece un tipo general (párrafo 1) y uno secundario (párrafo 2) cuya aplicación se prevé para el caso de que *"el resultado de las valoraciones se aleje de forma significativa respecto de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas"*, remitiendo a Reglamento los términos de dicha corrección. Esto, que parecería que en principio le pone en la línea de la opinión de la mayoría, de repente se olvida y se deja a un lado y comienza una argumentación que se centra única y exclusivamente

en lo que dice el tenor literal del Reglamento. En ningún momento se vuelve a hacer referencia a lo que "literalmente" dice la Ley que, por su primacía, debería ser la primera consideración a tener en cuenta. De esta forma se destaca que el Reglamento no da margen alguno a ser "interpretado", por su carácter imperativo. Añade que la literalidad de una norma debe imponerse sobre cualquier otra posible interpretación y que *"no es posible vestir de interpretación lo que es franca y directa inaplicación del Reglamento"*.

Seguidamente, manifestando que a su juicio existe una posible contradicción entre Ley y Reglamento, pues el Reglamento establece, sin lugar a dudas, la aplicación en todas las valoraciones de terrenos destinadas a explotaciones agropecuarias del factor  $r_2$ , mientras que por el contrario la Ley determina su aplicación solo para el caso de que la aplicación del  $r_1$  produzca una desviación respecto del precio de mercado, señala una serie de cuestiones: 1) que el Jurado Regional, como órgano administrativo que es, debería haber aplicado el Reglamento sin poder objetar su legalidad, ni disfrazar bajo el manto de la *interpretación* lo que a su juicio es *paladina inaplicación*; 2) en cuanto a la Sala entiende que no pueda examinar la posible ilegalidad del Reglamento pues quien recurre el expropiado que no cuestiona la legalidad del mismo; 3) considera que para salvar la posible contradicción entre ambos, Ley y Reglamento, resulta perfectamente entender que la Administración al redactar este Reglamento: *"ha hecho uso de la cláusula de la Disposición Adicional 7ª de una sola vez dando por sentado que el tipo de capitalización  $r_1$  no es apto generalmente para reflejar el valor del mercado, o las diferencias de valor de mercado según los tipos de cultivos (...) Puede haber entendido la Administración que por razones de economía aplicativa sea más adecuado adoptar un criterio general y fijo de*



*adaptación a mercado que tener que acudir caso por caso a una comparación con un “precio de mercado” (...) Que al hacerlo así el autor del Reglamento se haya equivocado en los cálculos, o finalmente se alcance resultados que no sean los que se había previstos, a la vista de la más o menos previsible evolución a la baja de los tipos de interés, no es razón para dejar de aplicar el Reglamento, sino que en su caso lo sería para su modificación (...)”.* Finaliza diciendo que si se acoge esta perspectiva el Reglamento podría ser perfectamente legal y que la negativa del Jurado y del Tribunal a aplicarlo es una injustificada falta de aplicación de normas vigentes en perjuicio del expropiado. Si no se acoge esta perspectiva concluye que no es aceptable que el Jurado deje de aplicar en Reglamento en vigor, y que si la Sala quiere inaplicar el Reglamento en un recurso interpuesto por la propiedad solo puede hacerlo con expresa invocación del art. 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, previo planteamiento de tesis al efecto, y declarando hacer inaplicación de la norma reglamentaria, a la espera de que algún recurso de una beneficiaria o de la administración expropiante que permitiera una más completa depuración del ordenamiento mediante la anulación del Reglamento.

Con el debido respeto hemos de manifestar nuestro desacuerdo con este voto particular y ello porque se aprecia una falta de entendimiento de cuál ha sido el proceder del Jurado así como de la opinión mayoritaria de la Sala:

- a) No se ha producido una inaplicación del Reglamento:

Como dice Domenech Pascual *“inaplicar una norma jurídica consiste, sencillamente, en prescindir de la misma para resolver un caso en el que tenía vocación*

*de ser aplicada. Se resuelve sin observar la norma*” (en este caso sería el Reglamento)<sup>141</sup>. Pero eso no sucede en el caso de autos. No se ha utilizado el r2 previsto en el Reglamento porque simple y llanamente no se da el supuesto previsto en la Ley.

Ya hemos tenido ocasión de trasladar como la Sentencia ha explicado como la Disposición adicional séptima en su párrafo segundo no establece una norma imperativa sino una facultad (“podrá”) lo que implica que su aplicación necesite que se acrediten y motiven las disposiciones que la justifiquen. La posibilidad de corregir el precio obtenido es potestativa, no preceptiva, y sólo procederá cuando se pruebe que el resultado de las valoraciones se aleje de forma significativa respecto de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas, y si ello queda probado se aplicará el coeficiente corrector r2.

Se ha expuesto con detalle en los antecedentes de este comentario cual fue la motivación que llevó a adoptar el acuerdo del Jurado como también lo ha explicado la sentencia mayoritaria en su Fundamento de Derecho Tercero, que se ha tenido ocasión de comentar.

Es indiscutible que la vinculación a la Ley, que es la expresión de la voluntad general, es más intensa que la vinculación al Reglamento, norma de rango inferior a la ley. Por ello, en caso de contradicción debe primar la ley e inaplicarse el Reglamento. Ahora bien desde el punto de vista del Derecho positivo solo los tribunales pueden inaplicar los Reglamentos, en virtud

---

<sup>141</sup> Domenech Pascual, G., “La inaplicación administrativa de reglamentos ilegales y leyes inconstitucionales”, Revista de Administración Pública, núm. 155. Mayo-agosto 2001.



de lo dispuesto por el artículo 6 Ley Orgánica del Poder Judicial: *“Los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la Ley y al principio de jerarquía normativa”*. Aun así, la cuestión no es pacífica, y doctrinalmente hay quien ha calificado como que estamos ante una “patología” del Derecho y que cabe la posibilidad incluso para la Administración de inaplicar el Reglamento cuando existe una colisión frontal y clara con la Ley formal. En este caso, la Administración podría inaplicar el Reglamento mediante la aplicación directa de la Ley que desarrolla el mismo, lo cual no atentaría contra la seguridad jurídica sino todo lo contrario.

No obstante lo anterior no es esto lo que sucede en el caso de autos, como bien expone la Sentencia. Ni Jurado ni Tribunal han dejado de aplicar el Reglamento y ninguno ha entendido que exista una confrontación entre Ley y Reglamento. Así también lo han entendido las doce sentencias de Tribunales Superiores de Justicia que se mencionan en la sentencia que nos ocupa.

b) No se ha puesto en duda la legalidad del mismo:

El Jurado Regional de Valoraciones, como no puede ser de otra forma, sigue aplicando el Reglamento en todas sus valoraciones y la aplicación del r2 se efectúa cuando concurre el supuesto previsto en la Ley.

Es cierto que en sus inicios el Jurado lo aplicó automáticamente, pero tras las diferentes sentencias de otros Tribunales Superiores de Justicia sobre el hecho en cuestión, lo que le llevó a someter a debate y reflexión el tenor literal de la Ley, modificó su postura inicial, la cual ha sido ahora refrendada por la Sala.

La sentencia por su parte no lo puede dejar más claro cuando dice: *“El reglamento no contraviene la Ley si se interpreta sistemáticamente con ella; es decir las disposiciones del Reglamento y Anexo sobre el r2 entran en juego si da el supuesto, y sólo el supuesto, previsto en la Ley. Ciertamente, de entender que es de aplicación automática y en todo caso, nos encontraríamos con una confrontación entre Ley y Reglamento de Desarrollo, lo que nos llevaría a plantear la ilegalidad de éste. Entendemos que no es preciso por la razón indicada (FJ 3º).*

c) No se puede interpretar lo que no dice ni la Ley ni el Reglamento:

Se argumenta en el voto particular que la Administración autora del Reglamento ha decidido cerrar de una sola vez el *tipo de capitalización aplicable* porque ha hecho un Reglamento y ha establecido unos valores de corrección en un Anexo. Esto no deja de ser una opinión particular que no se deduce del contenido de la Ley ni del Reglamento.

Al contrario, la modificación operada por la Disposición final tercera de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras en el tipo de capitalización r1 (y que ha sido recogida con el mismo tenor literal en el vigente texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto 7/2015, cuya entrada en vigor es posterior al Reglamento)<sup>142</sup>, y que

---

<sup>142</sup> Disposición final tercera de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras. Modificación del texto refundido de la Ley del suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio:

Se modifica el apartado 1 de la disposición adicional séptima del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo, que



ha puesto de manifiesto que el legislador ha sido consciente de la problemática que la aplicación de los tipos de interés estaban produciendo en los valores obtenidos, sirve para refrendar que las valoraciones no son ciencias exactas, que dependen de la fluctuación del mercado y de los tipos de interés aplicables, que no se trata de una actividad estática.

La Disposición adicional séptima del Texto Refundido de la Ley de Suelo ha ligado siempre la aplicación del coeficiente corrector, vía Ley de Presupuestos (así lo decía en su redacción inicial) o vía reglamentaria a la existencia de una diferencia entre la valoración obtenida y los precios de mercado.

El Reglamento no puede sustituir a la Ley, la complementa. La Ley ya decía en su artículo 23 que método se debía aplicar (el de capitalización de rentas) y, por tanto, como se debía hacer la valoración del suelo rural, completándose la regulación con la Disposición adicional séptima en cuanto el tipo de capitalización aplicable. Se podía valorar, sí, aunque no se dispusiera de un Reglamento, aunque evidentemente mientras no existiera texto reglamentario era imposible aplicar la previsión legal de la Disposición adicional en su totalidad.

---

queda redactado de la siguiente forma: «1. Para la capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación a que se refiere el apartado 1 del artículo 23, se utilizará como tipo de capitalización el valor promedio de los datos anuales publicados por el Banco de España de la rentabilidad de las Obligaciones del Estado a 30 años, correspondientes a los tres años anteriores a la fecha a la que deba entenderse referida la valoración.»

## 5. CONCLUSIONES.

Esta sentencia es de importancia para el ámbito de la Comunidad Autónoma pues fija por primera vez la postura del Tribunal Superior de Justicia sobre la aplicación no automática del coeficiente corrector en función del tipo de cultivo (tipo de capitalización  $r_2$  del Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo), lo que tiene una especial trascendencia en las valoraciones a efectos expropiatorios, cuestión que se demuestra ciertamente relevante tanto para expropiados como para las entidades expropiantes.

El Tribunal establece que: 1) el factor de corrección  $r_2$  no es de aplicación automática; 2) sólo es de aplicación en el supuesto legalmente previsto (es decir, cuando el resultado de las valoraciones se aleje de forma significativa respecto de lo preciso de mercado del suelo rural son expectativas urbanísticas); y 3) ha de estarse al caso concreto, analizar las circunstancias, fundamentación de los Jurados y prueba aportada para concluir, o no, que se da el supuesto anterior.