

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**7144** *Pleno. Auto 45/2018, de 24 de abril de 2018. Cuestión de inconstitucionalidad 4700-2017. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 4700-2017, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con dos preceptos del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2018:45A

Excms. Srs.: Don Juan José González Rivas, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón, doña María Luisa Balaguer Callejón.

## AUTO

## I. Antecedentes

1. Con fecha 28 de septiembre de 2017 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional escrito de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete, al que se acompaña, además del testimonio del procedimiento, Auto de 21 de junio de 2017, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 21.1 d) y con el inciso «con independencia de la causa de la valoración» del artículo 22.2 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por su posible contradicción con los artículos 9.3, 14, 33 y 106 de la Constitución Española.

2. Los antecedentes de hecho, relevantes para el examen de la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Se plantea reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Ocaña (Toledo) por los daños derivados de la ocupación de parte de una parcela para la ejecución de un proyecto municipal de rehabilitación de la llamada Fuente Grande y su entorno.

b) Contra la desestimación de dicha reclamación por silencio administrativo se plantea recurso contencioso-administrativo, resuelto por Sentencia del Juzgado núm. 3 de Toledo núm. 227/2015 que estima parcialmente dicho recurso.

c) Contra esta Sentencia se plantea recurso de apelación. Tramitado dicho recurso, se dicta una inicial providencia de 10 de abril de 2017, en la que se daba traslado a las partes y al Ministerio Fiscal para que formularan alegaciones sobre el posible planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 21.1 d) del Real Decreto Legislativo 2/2008, y su artículo 22.2, este último en el inciso «con independencia de la causa de la valoración». La posible inconstitucionalidad derivaría del hecho de tener que aplicar a la valoración del suelo un precepto (art. 23) que impide hallar el valor de mercado del bien. Se considera que, aunque a efectos de expropiación hay razones que justifican que el «valor real» no deba coincidir necesariamente con el «valor de mercado», no parece que dichas razones concurren cuando se trata de un puro despojo dominical llevado a cabo por la Administración. Entiende el órgano judicial

que la regla que impide que se indemnice al desposeído con un valor equivalente al que pudiera obtener en el mercado pudiera ser contrario a los artículos 9.3, 14 y 106 CE. La parte recurrente se muestra conforme con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El Ayuntamiento de Ocaña no se opone al planteamiento de la misma. El Ministerio Fiscal no considera pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Por providencia de 3 de mayo de 2017 la Sala corrige el error detectado por el Ministerio Fiscal y añade un nuevo motivo de inconstitucionalidad: la vulneración del artículo 33 CE. Tanto el Ayuntamiento de Ocaña como el Ministerio Fiscal se remiten al escrito anterior presentado en el trámite de alegaciones.

3. Por Auto de 21 de junio de 2017, se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 21.1 d) y con el inciso «con independencia de la causa de la valoración» del artículo 22.2 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto-Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por su posible contradicción con los artículos 33, 106, 9.3 y 14 de la Constitución Española, en atención a lo siguiente:

El órgano judicial, tras exponer los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, se refiere al objeto de la misma y a los preceptos constitucionales que se consideran infringidos. A continuación, relaciona los requisitos procesales para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Concretamente, respecto al juicio de relevancia afirma que el asunto versa sobre una ocupación de terrenos por la vía de hechos: el Ayuntamiento necesitaba unos terrenos de propiedad particular y procedió a ocuparlos para ejecutar una obra pública sobre los mismos. Entiende el órgano judicial que nos encontramos ante una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada al amparo del artículo 106.2 CE y 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. En tal situación, la valoración del suelo, según los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona, debería hacerse de acuerdo con los criterios establecidos en el texto refundido de la Ley de suelo. Pues bien, «la Sala entiende que con un criterio de libertad valorativa no ligado a los métodos, formas y límites establecidos en dicha norma, y que pudiera atender al valor de mercado calculado por comparación, podría alcanzarse un valor del suelo superior; de modo que la vigencia y obligatoriedad de dicha norma es relevante a la hora de establecer un valor u otro del suelo y por tanto una indemnización u otra del daño causado». A continuación, el órgano judicial expone la duda de constitucionalidad que se concreta en que «la Sentencia del Tribunal Constitucional 141/2014, de 11 de septiembre, admitió una discrepancia o distancia entre el concepto de ‘valor real según los criterios establecidos en la Ley’ y el concepto de ‘valor de mercado’, rechazando que el uno deba coincidir necesariamente con el otro, y admitiendo que en el primero no se incluyan elementos de valor (señaladamente, las expectativas urbanísticas) que son capitales a la hora de determinar el segundo». Ahora bien, a juicio del órgano judicial, «esto se quiso decir y será así en el marco de una actuación expropiatoria regular; pero no necesariamente en el marco de los perjuicios causados por un daño antijurídico de naturaleza no expropiatoria, donde las razones jurídicas que se daban para apoyar aquella conclusión no serían de aplicación».

Entiende el órgano judicial que la doctrina del Tribunal Constitucional va ligada a la idea de la función social de la propiedad, si bien, afirma el Auto, este es un elemento a considerar en una valoración expropiatoria. Sin embargo, a su juicio, «nada tiene que ver la situación de quien es expropiado, que únicamente tiene derecho a reclamar un justiprecio, con la situación de quien es ocupado ilegalmente, que tiene derecho a reclamar, en primer lugar, a diferencia del expropiado, la devolución del bien, y, siendo así, debe poder reclamar la sustitución de dicha devolución, cuando es imposible o muy gravosa por razón de la propia actuación administrativa, por un valor que recoja íntegramente todos los elementos valorativos del bien; pues en otro caso la indemnización no sustituiría realmente a la devolución respecto de la que ostenta un

derecho primario. La necesidad de una reparación íntegra y la referencia a mercado para establecerla en los casos de ocupaciones ilegales aparece, por otro lado, expresamente indicada en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la materia; así, sentencia de 6 de octubre de 2015 (asunto *Pellitteri y Lupo contra Italia*) y las que cita».

Tampoco la lucha contra la especulación se entiende de aplicación al caso, pues «no parece que la lucha contra la misma deba llevarse a cabo a base de rebajar o limitar lo que la Administración deba abonar en caso de actuaciones ilegales o antijurídicas, meros despojos posesorios, ni que esa sea una situación ordinaria o regular a través de la cual se pueda luchar contra aquella plaga». En conclusión, el órgano judicial diferencia entre la indemnización expropiatoria por una actuación legítima del poder público y una indemnización por un daño antijurídico.

Atendiendo a dicha diferenciación, el órgano judicial considera que la indemnización tendente a reparar un daño antijurídico derivado de un despojo posesorio que nunca debió tener lugar debe ser revertido con una aproximación al íntegro lo más perfecta posible, por lo que los preceptos cuestionados vulneran:

a) El derecho de propiedad del artículo 33 CE queda comprometido si a la privación del dominio por parte del poder público no le sucede la íntegra reparación del daño con íntegra consideración de todos los aspectos que inciden en el valor de la cosa. El órgano judicial considera que esto debe ser modulado en atención a la función social de la propiedad que recoge dicho precepto; pero afirma que este no es el marco en el que la propiedad deba cumplir ninguna función social.

b) El artículo 106.2 CE establece el derecho de los particulares, ciertamente en los términos establecidos por la ley, a ser indemnizados de toda lesión que sufran por consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. A juicio del órgano judicial, si un propietario tenía su bien en el mercado y en el mercado poseía un valor, estaba real y efectivamente incorporado a su patrimonio. La ocupación le impide la posibilidad de seguir poseyendo ese valor, y también de realizarlo, pues se le despoja del bien, por lo que la indemnización debe ser plena y completa hasta alcanzar dicho valor, sin que quepan modulaciones por razón de una función social de la propiedad pues, en este caso, tal función social carece de margen de aplicación.

c) Se afirma la vulneración del artículo 9.3 CE atendiendo a lo expuesto en la STC 181/2000 que indica que solo cabe imputar arbitrariedad al legislador cuando establece un régimen especial de valoración, en caso de ausencia de justificación objetiva de la especialidad, o cuando carezca de toda explicación racional. En concreto, en la citada Sentencia se considera razonable el establecimiento de límites valorativos en los regímenes de responsabilidad objetiva de daño, pero no cuando el daño se cause por culpa exclusiva del agente dañoso. Indudablemente, el régimen de responsabilidad administrativa alcanza a la responsabilidad objetiva, pero en su seno incluye también el daño culposo. Es más, en los casos de ocupación de terrenos por la vía de los hechos, por lo general la culpa exclusiva de la Administración actuante será la regla; y considera el órgano judicial que, en concreto, en el caso de autos es así. En este sentido la Sala afirma que «no consigue colegir la razón por la cual la Administración, cuando causa un daño antijurídico, se ve beneficiada por un sistema valorativo que arroja un valor distinto al de mercado».

d) Finalmente señala que aunque la STC 181/2000 establece que los regímenes especiales de valoración no tienen por qué atender contra el artículo 14 CE cuando se aplican uniformemente a todos, en este caso, la diferencia no se establece por el tipo de daño o por el ámbito en que se produce sino que es un régimen personal y subjetivo que se aplica únicamente a la Administración pública. En ese sentido podría no ser compatible con el artículo 14 CE.

4. Por providencia de 20 de febrero de 2018, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó oír al Fiscal General del Estado, a los efectos que determina el artículo 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), para que, en el

plazo de diez días, alegue lo que considere conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si fuera notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de marzo de 2018, interesando la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por ser notoriamente infundada.

Tras referirse a los antecedentes de hecho y a los términos en los que el órgano judicial expresa su duda de constitucionalidad, el Fiscal pasa a examinar el cumplimiento de los requisitos procesales en el Auto de planteamiento de la cuestión y sostiene que se cumplen. Asimismo, afirma que la derogación de los preceptos cuestionados no priva de objeto a la cuestión de inconstitucionalidad. Seguidamente pasa el Fiscal a exponer las razones que conducen a reputar como notoriamente infundada la cuestión planteada.

Entiende el Ministerio Fiscal que no cabe desligar la responsabilidad patrimonial que se exige a la Administración del régimen jurídico que se establece para la valoración del suelo ilegalmente ocupado ya que la responsabilidad que se pide trae causa de una actuación de la Administración sobre el suelo. En la medida en que no es posible la restitución *in natura*, considera el Ministerio Fiscal que uno de los conceptos que deben integrar la indemnización que debe percibir el recurrente del proceso subyacente a la presente cuestión de inconstitucionalidad, es el valor del suelo ilegalmente ocupado, sin perjuicio de pueda ser compensado por otros conceptos.

Atendiendo a lo afirmado en la STC 141/2014, el Fiscal General del Estado descarta las vulneraciones aducidas por el órgano judicial. Considera que el legislador, al prescribir que el suelo sea valorado conforme a la normativa del Real Decreto Legislativo 2/2008, a efectos de la responsabilidad patrimonial de la Administración «pretende que en dicha valoración no se estimen factores como las expectativas urbanísticas, sino que el suelo rural se valore por lo que es, factores que, como las expectativas urbanísticas, son ajenos al valor del suelo rural, categoría que detentaba (*sic*) el suelo del que fue desposeído el particular por la actuación del ayuntamiento de Ocaña». Insiste el representante del Ministerio público que una cosa es el valor que deba asignarse al suelo, bien del que se desposee ilegalmente, y otra la reparación integral del daño ocasionado que comprende, además de dicho valor, otros conceptos. El bien desposeído tiene objetivamente un valor determinado con independencia del título o circunstancia que da lugar a que su propietario lo transmita o pierda su propiedad.

Entiende que carece de fundamento la vulneración del artículo 33 CE dado que la función social de la propiedad, en el caso del suelo, es inescindible de dicho derecho, con independencia que se afecte al mismo a través de un procedimiento expropiatorio o por vía de hecho y no cabe prescindir de dicho carácter a los efectos de su valoración.

En consecuencia, dada la función social de la propiedad y el carácter estatutario de la propiedad del suelo, el legislador ha estimado procedente que la valoración del suelo en los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración en la materia se tase conforme al método de valoración que establece el Real Decreto Legislativo 2/2008 conforme a las competencias que le son propias en relación con dicha responsabilidad, materia ésta que encaja plenamente en el régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas atribuida al Estado por el artículo 149.1 18 CE.

Se descarta, asimismo, la vulneración del artículo 14 CE. El representante del Ministerio Fiscal trae a colación la doctrina constitucional en relación con dicho principio (cita la STC 144/1988, de 12 de julio), señalando que, en esencia, la discriminación que denuncia el órgano judicial, es el distinto régimen de responsabilidad, que en casos como el que subyace en el litigio, se aplica a la Administración frente a otros sujetos de derecho, pero que, en todo caso, la responsabilidad que se exige es por el funcionamiento de los servicios públicos, esto es de una actuación guiada por razones de utilidad pública o interés social, circunstancias ajenas en el proceder de los particulares. Además, la actuación de la Administración es con ocasión de su actuación sobre el territorio, facultad de la que carece el particular, por lo que no cabe hablar de situaciones iguales que recibirían un trato discriminatorio a la hora de indemnizar por una actuación al margen de los procedimientos destinados a la ocupación o transmisión de la

propiedad del suelo. En definitiva, no se aporta por el órgano judicial elemento alguno que, por referencia, pueda operar como término válido de comparación sobre el que articular un eventual juicio de igualdad respecto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. En los mismos supuestos la valoración del suelo ocupado se hará conforme al método de valoración establecido en la Ley de suelo.

Finalmente, se señala que el Auto pone de manifiesto que la discriminación surgirá de que el particular no podría alcanzar el valor de mercado del suelo ocupado de no admitirse la tesis del órgano judicial, pero que la STC 141/2014, al analizar el artículo 23 del Real Decreto Legislativo 2/2008, declara que «no introduce[n] diversidad alguna de trato entre ciudadanos que se encuentran en una situación sustancialmente igual, en la que se encuentran todos los sometidos a expropiaciones, reparcelaciones o daños ocasionados por los servicios públicos, sin que esta situación sea equiparable a la venta de bienes y derechos en el mercado, la cual no puede erigirse en legítimo *tertium comparationis*, pues ello equivaldría a entender que el legislador estatal está obligado a establecer como método de valoración del suelo el método de mercado. Por tanto, y en cuanto el art. 23 no prevé diversidad de trato alguna, siendo una norma que se aplica por igual a todos los ciudadanos que se encuentran en la misma situación, resulta innecesario continuar el examen del precepto desde la óptica del principio de igualdad».

También se descarta la vulneración del artículo 9.3 CE. El Ministerio Fiscal pone de manifiesto que carece de base el argumento del órgano judicial que considera que la existencia de culpa de la Administración debe motivar un diferente trato de valoración del daño antijurídico causado por la ocupación por vía de hecho de un terreno por parte de la Administración pues, como señala la STC 15/2016, FJ 2, nos hallamos ante un supuesto de responsabilidad objetiva ajeno a cualquier valoración de un daño culposo que deba ser indemnizado. Además, ha de descartarse la vulneración del artículo 9.3 CE, conforme a lo afirmado en la STC 126/2016, FJ 4, dado que hay una justificación razonable de la regulación cuestionada, en la propia Ley de suelo.

Finalmente, no hay contradicción con el artículo 106.2 CE ya que lo que exige dicho precepto constitucional es que la responsabilidad se determine por ley, lo que se realiza en la Ley de suelo. Además, a ello no es óbice la discrepancia que mantiene el órgano judicial sobre que dicho método no permite alcanzar el valor de mercado, pues el método permite un racional equilibrio y proporcionalidad entre la indemnización y el valor económico del bien al excluirse el límite «hasta el máximo del doble», lo que permitiría alcanzar el valor real del suelo, que puede o no coincidir con el precio de mercado que obtendría el propietario si no hubiera sido desposeído del bien en caso de que lo transmitiera.

Concluye el escrito solicitando la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por entender que la misma es notoriamente infundada.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete, ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 21.1 d) y con el inciso «con independencia de la causa de la valoración» del artículo 22.2 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto-Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por su posible contradicción con los artículos 9.3, 14, 33 y 106 de la Constitución Española.

Los preceptos objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, que han sido derogados por la disposición derogatoria única del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, establecían lo siguiente:

Artículo 21.1.d).

«Las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, se rigen por lo dispuesto en esta Ley

cuando tengan por objeto: La determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.»

Artículo 22.2 (*en cursiva el inciso cuestionado*).

«El suelo se tasará en la forma establecida en los artículos siguientes, según su situación y *con independencia de la causa de la valoración* y el instrumento legal que la motive. Este criterio será también de aplicación a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, tanto si estuvieran previstos por la ordenación territorial y urbanística como si fueran de nueva creación, cuya valoración se determinará según la situación básica de los terrenos en que se sitúan o por los que discurren de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.»

En primer lugar, debe advertirse que la derogación de los preceptos cuestionados por la disposición derogatoria única, apartado a), del nuevo texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre («BOE» de 31 de octubre), que entró en vigor «el mismo día de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado"», de acuerdo con su disposición final única, no afecta a la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, dada la aplicabilidad de los preceptos cuestionados, del Real Decreto Legislativo 2/2008, hoy derogado, en el proceso subyacente (así, por todas, STC 29/2015, de 19 de febrero, FJ 2, con cita de otras).

El órgano judicial considera que los preceptos que cuestiona fijan unos criterios para valorar la indemnización que procede en el caso de responsabilidad patrimonial de la Administración que impide valorar el suelo conforme al valor que para el propietario tendría en el mercado, lo que podría suponer una arbitrariedad de los poderes públicos, cuya interdicción proscribiera el artículo 9.3 CE, un desconocimiento del principio de igualdad del artículo 14 CE, una vulneración del derecho de propiedad en los términos que viene definido en el artículo 33 CE y una infracción del artículo 106.2 CE que establece el deber de la Administración de indemnizar a todo ciudadano por las lesiones sufridas en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

El Fiscal General del Estado, por las razones expuestas en los antecedentes, ha interesado la inadmisión de la cuestión por considerarla notoriamente infundada.

2. De acuerdo con lo previsto en el artículo 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), este Tribunal puede rechazar *a limine* las cuestiones de inconstitucionalidad, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, si faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión planteada, en el sentido que a esta expresión le ha atribuido la doctrina del Tribunal (por todos, ATC 43/2014, de 12 de febrero, FJ 3).

Conforme a una consolidada doctrina constitucional, el concepto de cuestión «notoriamente infundada» encierra un cierto grado de indefinición, que se traduce en otorgar al Tribunal Constitucional un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad. Existen supuestos en los que un examen preliminar permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique un juicio peyorativo sobre la duda de constitucionalidad trasladada por el órgano judicial, pudiendo resultar conveniente en tales casos resolver la cuestión en esta primera fase procesal (por todos, AATC 47/2001, de 27 de febrero, FJ 3; 71/2008, de 26 de febrero, FJ 2; 32/2009, de 27 de enero, FJ 3; 37/2015, de 17 de febrero, FJ 2; 145/2016, de 19 de julio, FJ 3; 176/2016, de 18 de octubre, FJ 2; 4/2018, de 23 de enero, FJ 3, y 26/2018, de 20 de marzo, FJ 3, entre otros).

En el presente caso cabe ya anticipar, como afirma el Fiscal General del Estado, que la cuestión de inconstitucionalidad planteada es notoriamente infundada en el sentido indicado, por las razones que se exponen a continuación.

3. La cuestión a resolver estriba en determinar si los preceptos cuestionados son contrarios a los artículos 33, 106, 9.3 y 14 CE, por entender que el método establecido para la valoración del suelo rural para fijar la responsabilidad patrimonial de la Administración impide al Tribunal cuantificar la indemnización por dicha responsabilidad conforme al valor real del suelo. En suma, atendidas las circunstancias del caso, el Tribunal *a quo* reclama una libertad de determinación del valor del suelo ocupado por vía de hecho para poder fijar una indemnización conforme al valor de mercado del bien, lo que, a su juicio, no se conseguiría con la aplicación del método legal establecido para fijar la misma cuando se trate de una expropiación forzosa.

Siendo esta la cuestión planteada, es preciso, en primer lugar, señalar que el órgano judicial formula su duda de constitucionalidad a partir de una premisa que condiciona todo su razonamiento.

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha considera que no se pueden aplicar los mismos criterios de valoración en la expropiación que en otros supuestos en los que, como en el caso *a quo*, se trata de indemnizar un daño antijurídico, como en la responsabilidad patrimonial. En ese caso, razona el órgano judicial, que la única manera de conseguir una reparación íntegra del daño sufrido sería aplicando criterios de mercado. De ello deduce la vulneración de los artículos 33, 106.2, 9.3 y 14 CE. Vulneraciones todas ellas que se presentan someramente argumentadas.

En cuanto a la mencionada premisa hemos de tener en cuenta que, en STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 33, ya afirmó el Tribunal Constitucional la similitud entre el sistema de responsabilidad patrimonial y la institución expropiatoria, en los siguientes términos: «es evidente el paralelismo que guarda esta figura (art. 106.2 C.E.) con la expropiatoria (art. 33.3 CE), ambas recogidas a efectos competenciales en el art. 149.1.18 CE, y modalidades de un mismo género: la garantía patrimonial del ciudadano. Supuestos indemnizatorios, sea a título de responsabilidad administrativa o de expropiación forzosa, que no siempre cabe distinguir fácilmente (pues desde la perspectiva constitucional bien podrían calificarse también de expropiatorios algunos de los supuestos contemplados en los arts. 237 y ss. del texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio), pero que, en todo caso, encuentran su cobijo, en los términos indicados, en el art. 149.1.18 CE».

Es por ello que el hecho de que se establezcan los mismos criterios de valoración del suelo en el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 2/2008 para determinar el justiprecio en la expropiación [art. 21.1 b)] y en la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración [art. 21.1 d)] no daría lugar, en principio, a ninguna de las vulneraciones aducidas por el órgano judicial, las cuales, como ya se ha expuesto, se basan en la idea de que, en el supuesto *a quo*, la reparación íntegra del daño sufrido, solamente sería posible recurriendo a su valoración con criterios de mercado.

Además, como ha advertido el Fiscal General del Estado, este Tribunal ya se ha pronunciado sobre los criterios de valoración a los que se remiten los preceptos impugnados en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, en la que, tras analizar tanto el artículo 22.1 a) de la Ley del suelo como el artículo 23.1 a) del texto refundido de la misma Ley, entendió que eran constitucionales una vez depurado el inciso de «hasta un máximo del doble», cuya inconstitucionalidad y nulidad declaró. Por su parte, la STC 43/2015, de 2 de marzo, resolviendo una cuestión de inconstitucionalidad suscitada por el mismo órgano judicial que formula la que ahora se analiza, descartó la inconstitucionalidad del mencionado artículo 23.2 señalando que «la solución a la duda de constitucionalidad planteada viene predeterminada por lo afirmado por este Tribunal en el FJ 9 b) de dicha Sentencia, en la medida en que dicho apartado 2 sólo es una reiteración de la regla establecida en el apartado 1 a), ya depurado constitucionalmente, motivada, sin duda, por la preocupación del legislador en insistir en el abandono de los criterios de valoración del suelo no urbanizable y urbanizable de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones» (FJ 5). Criterio confirmado en las posteriores SSTC 56/2015, de 16 de marzo; 218/2015, de 22 de octubre, y 244/2015, de 30 de

noviembre, así como en sucesivos Autos de inadmisión de cuestiones de inconstitucionalidad con el mismo objeto [artículos 23.1 a) y 2 del Real Decreto Legislativo 2/2008] y planteadas por este mismo órgano judicial.

4. Señalado lo anterior, deben ahora analizarse los motivos concretos de inconstitucionalidad aducidos.

a) Así, respecto a la duda relacionada con la vulneración del artículo 33 CE, el órgano judicial no explica las razones por las que llega a considerar que la íntegra reparación exija siempre y en todo caso la aplicación de criterios de valoración de mercado. En realidad la clave de la responsabilidad no es la valoración sino la compensación por el daño sufrido y los criterios los fija el legislador, conforme al artículo 106.2 CE, que ha decidido aplicar los de la Ley del suelo. La Constitución no exige, pues, que la indemnización correspondiente por la privación de bienes y derechos sea siempre equivalente al valor de mercado de éstos, consintiendo al legislador estatal un margen de apreciación para instituir distintas modalidades de valoración [STC 141/2014, FJ 9 B)] y también para configurar los distintos estatutos del derecho de propiedad.

De hecho, esta cuestión ya se descartó en la STC 141/2014, FJ 9 A) cuando se afirmó que la regulación establecida en los artículos 22 y conexos no era contraria a los artículos 9, 33 y 38, pues «el hecho de que la nueva regulación de los criterios de valoración establecida por el legislador estatal para las expropiaciones, las operaciones de reparto de cargas y beneficios, la venta o sustitución forzosa y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas pudiera tener un efecto reflejo en el valor de mercado de suelo y, por tanto, en las transacciones privadas, no plantea problema alguno de constitucionalidad, ni puede, tampoco, como afirma el Abogado del Estado, constituir un obstáculo para que el Estado ejerza su competencia legítima ex art. 149.1.18 CE y fije el régimen de valoración que estime pertinente».

La STC 43/2015, con cita del ATC 8/2015, afirma que «la regulación de un criterio de valoración que excluya de la compensación debida el incremento del valor que adquiere en el mercado un suelo clasificado como rústico por la confianza en que el planeamiento le reconocerá en su día usos urbanísticos, esto es, propios de los núcleos urbanos, no es inconstitucional, pues pretende evitar que se traslade a la colectividad tanto el coste de los riesgos que corresponde asumir a la propiedad como el resto de elementos subjetivos que intervienen en la formación del precio de mercado. En otras palabras, el art. 33.3 CE no garantiza en todo caso el valor de mercado. No lo hace, sin duda, cuando en su formación intervienen las expectativas derivadas de la futura aprobación del planeamiento, ni siquiera las derivadas de un planeamiento ya aprobado hasta que se hayan cumplido las cargas y deberes legalmente establecidos».

De este modo la doctrina constitucional ha considerado que los criterios de valoración de los bienes no han de ser necesariamente los de mercado sino que lo que han de cumplir es el mandato de ofrecer un razonable equilibrio entre el daño sufrido y la indemnización.

En suma, por lo expuesto, ha de descartarse la infracción del artículo 33 CE, en los términos expuestos en el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

b) Respecto a la vulneración del artículo 106.2 CE, que se vincula a la anterior, cabe llegar a la misma conclusión. El órgano judicial considera que el mandato general de responsabilidad de la Administración consagrado en el artículo 106.2 CE solamente puede ser entendido en el sentido que expresa el Auto. Esto es, que lo que ha de ser indemnizado es toda la lesión valorada siempre y necesariamente conforme a criterios de mercado.

Sin embargo, el artículo 106.2 CE no excluye otros criterios de valoración ni, por tanto, impide que el legislador adopte soluciones como la recogida en el Real Decreto Legislativo 2/2008. En todo caso, el órgano judicial no ha explicitado las razones por las que los preceptos que cuestiona no proporcionarían una compensación adecuada si concurren los presupuestos a que se vincula el nacimiento de dicha responsabilidad.

Siendo exigible la existencia de un proporcional equilibrio entre el daño sufrido y la indemnización recibida, la norma que la dispone solo podría ser reputada inconstitucional cuando la correspondencia entre esos dos elementos se revele manifiestamente desprovista de base razonable, lo que ya ha sido descartado por la doctrina constitucional (así, en la STC 149/1991, en relación con la expropiación forzosa).

c) La tacha de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 9.3 CE en su vertiente de interdicción de la arbitrariedad requeriría de una mayor argumentación a la tan someramente aportada en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

La doctrina constitucional ha reiterado, en numerosas ocasiones, que «quien alega la arbitrariedad de la ley debe, conforme a sus criterios, razonarlo en detalle y ofrecer una justificación en principio convincente de su imputación» (entre otras, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 11; 73/2000, de 14 marzo, FJ 4; 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3; 13/2007, FJ 4, y 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 8), lo que no sucede en el caso que ahora se analiza.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar que el canon de arbitrariedad derivado de este mandato constitucional «supone un control realizado con toda la prudencia» «para evitar constricciones indebidas al poder legislativo respetando sus diferentes opciones políticas» y consistente «únicamente» en verificar si la decisión adoptada «carece de toda explicación racional» o «establece una discriminación», «sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (STC 93/2017, de 6 de julio, FJ 3, con cita de otras). Por tanto, para determinar si se vulnera el artículo 9.3 CE ha de valorarse si la medida responde a un objetivo legítimo. Tal como también señala el Fiscal, las normas cuestionadas responden a ese objetivo legítimo pues persiguen dar cumplimiento al mandato del artículo 106.2 CE para establecer los términos en los que los particulares han de ser indemnizados en las lesiones que sufran en sus bienes y derechos, sin que, atendiendo a lo que antes se ha expuesto la aplicación de los criterios previstos en el Real Decreto Legislativo 2/2008, carezcan de explicación racional, tal como se desprende de la STC 141/2014, FJ 9, y de las posteriores que la aplican. Por tanto, no estamos ante normas discriminatorias que carezcan de justificación objetiva.

d) Por último, debe ser igualmente descartada la vulneración del artículo 14 CE. Para apreciar una vulneración de este tipo debe tenerse en cuenta que lo propio del juicio de igualdad, es «su carácter relacional conforme al cual se requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas» y, de otro, que «las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso». Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma (SSTC 205/2011, de 15 de diciembre, FJ 3, y 160/2012, de 20 de septiembre, FJ 7).

El órgano judicial parece sugerir que el diferente régimen de responsabilidad que se aplica a la Administración y a los particulares sería contrario al artículo 14 CE, en la medida en que el régimen de responsabilidad administrativa implica un tratamiento «diferenciado subjetivamente a favor de la Administración Pública, sin una causa que lo justifique». Siendo este el planteamiento de la cuestión es posible apreciar que, como también ha subrayado el Fiscal General del Estado, las situaciones subjetivas que pretenden compararse no son homogéneas, pues el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración no coincide en todos sus elementos con el régimen aplicable en derecho privado.

Por tanto, la cuestión planteada ha de considerarse, a los efectos previstos en el artículo 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, notoriamente infundada.

Por todo lo expuesto, el Pleno

## ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad

Publíquese este Auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a veinticuatro de abril de dos mil dieciocho.–Juan José González Rivas.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Antonio Narváez Rodríguez.–Alfredo Montoya Melgar.–Ricardo Enríquez Sancho.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–María Luisa Balaguer Callejón.–Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Presidente don Juan José González Rivas al Auto dictado en la cuestión de inconstitucionalidad 4700-2017*

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la tesis mayoritaria disiento, sustancialmente, basándome en los mismos criterios que se contienen en el Voto particular que formulé a la STC del Pleno 141/2014, de 11 de septiembre, a cuyo contenido me remito en su integridad.

Madrid, a veinticuatro de abril de dos mil dieciocho.–Juan José González Rivas.–Firmado y rubricado.