



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete del Presidente

Oficina de Prensa

## NOTA INFORMATIVA Nº 88 /2015

### EL TC CONSIDERA INCONSTITUCIONAL EL CRITERIO DE VALORACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN A PROPIETARIOS DE SUELOS SOMETIDOS A PRIMERA URBANIZACIÓN

El Pleno del Tribunal Constitucional ha estimado parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha contra varios preceptos del Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLRS). El Pleno declara la inconstitucionalidad del art. 25.2.a) porque la compensación que fija para los propietarios de suelo rural sujeto a primera urbanización no guarda equilibrio con el valor real del bien expropiado, tal y como establece la Constitución (art. 33.3). La sentencia, de la que ha sido ponente el Magistrado Santiago Martínez-Vares, cuenta con tres votos particulares discrepantes (de la Vicepresidenta, Adela Asua, y Fernando Valdés Dal-Ré; de Juan José González Rivas; y de Juan Antonio Xiol) y con el voto concurrente de Pedro González-Trevijano y Andrés Ollero.

En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el TSJ castellano-manchego cuestiona todo el sistema de valoración establecido por el Texto Refundido para los suelos rurales sometidos a una actuación de primera urbanización, lo que afecta a sus arts. 12 (que distingue entre los suelos en distinta situación básica de suelo rural y el suelo urbanizado); 23.1 a) y 2 (que en la valoración de los suelos no permite tener en cuenta las expectativas derivadas del planeamiento, un factor que incidiría en su valor de mercado) y 25 (que prevé una indemnización específica para compensar la privación a los propietarios de la facultad de participar en la actuación de primera urbanización).

El Pleno avala la constitucionalidad de los arts. 12 y 23.1 a) y 2. Respecto del art. 12, afirma la sentencia que *“no es inconstitucional”* incluir todos los suelos aún no incorporados al desarrollo urbano en la *“situación básica de rural”*, pues tal clasificación parte *“de las características físicas en que realmente se encuentran”* los suelos *“sin tener en cuenta el diferente destino que les atribuye el planeamiento urbanístico o de ordenación territorial”*. En consecuencia, a partir de esa distinta situación básica, puede *“aplicar a todos un mismo método de valoración”*, que es el previsto en el art. 23 TRLRS.

Tampoco es inconstitucional, añade el Pleno, el método de valoración del suelo contemplado en el citado art. 23, que descarta que se tengan en cuenta variables que dependan de las *“expectativas”* de urbanización y evita que la evaluación esté sujeta a las fluctuaciones del precio de mercado.

En relación con el art. 25 TRLS, el Auto del TSJ considera que es inconstitucional porque la compensación que establece (para aquellos propietarios a los que no se permite participar en la actuación de primera urbanización del suelo) queda muy alejada del valor de mercado del bien expropiado.

El Pleno explica que es el propio TRLS (art. 8.3 c) el que permite al propietario de suelo rural sometido a actuaciones de primera urbanización participar *“en la ejecución de las actuaciones de urbanización (...) en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su afectación”*. Ahora bien, mediante expropiación, la Administración puede privar al propietario del suelo de esta facultad.

Es en este punto donde entra en juego el precepto recurrido (art. 25), que establece una compensación para aquellos propietarios expropiados a los que no se permite participar de las actuaciones de primera urbanización. Es decir, la ley prevé una compensación económica aunque el propietario del suelo rural no haya hecho aún frente a coste alguno relacionado con las actuaciones de primera urbanización del terreno. Ello es así porque, según explica la sentencia, *“esta facultad de participar en la actuación urbanizadora en régimen de equidistribución de beneficios y cargas que define el art. 8.3 c) TRLS al delimitar el derecho a la propiedad (...) obra incorporada al patrimonio del propietario”*.

Según el art. 25, la valoración del bien (que servirá para calcular el importe de la compensación económica) se obtiene aplicando un porcentaje fijo *“a la diferencia de valor que tiene el suelo en su situación de origen (...) y el que habría tenido de haberse finalizado la actuación”*.

El porcentaje, determinado en cada Comunidad Autónoma por el legislador autonómico entre los distintos que determina la ley, *“no guarda relación alguna con el valor real de la facultad de la que se ve privado el propietario, la que le habría permitido participar en la actuación de la urbanización en régimen de equidistribución de beneficios y cargas”*, afirma la sentencia, que a continuación recuerda que, según la doctrina del Tribunal, *“el método de valoración del suelo (...) debe garantizar un adecuado equilibrio entre la compensación obtenida y el valor real del bien, en este caso, de la facultad que se expropia”*. *“Adecuado equilibrio –añade– que no se garantiza con la aplicación del porcentaje fijo con que el legislador ha determinado la participación de la comunidad en la plusvalía generada por el planeamiento y costeada por los propietarios del suelo”*.

Tampoco la exposición de motivos de la ley recurrida, señala el Pleno, *“da razón alguna, más allá de afirmar que se trata de un tratamiento ponderado, de por qué este valor objetivo y fijo que se impone a partir de la aplicación de un porcentaje establecido con otra finalidad, y no con otro, permite hallar una compensación que guarde un proporcionado equilibrio con el valor real de la facultad expropiada”*.

A mayor abundamiento, la sentencia afirma que el método de valoración fijado por el art. 25 tampoco garantiza la *“uniformidad normativa”* que la Constitución exige cuando establece la obligación de los poderes públicos de indemnizar a los propietarios que han resultado expropiados de sus bienes (art. 33.3). De esta manera, *“resulta que la compensación debida por la privación de esta facultad dependerá de dónde estén ubicados los bienes dentro del territorio nacional sin que, a estos efectos, se garantice la*

*uniformidad normativa a la que, como este Tribunal ha afirmado, sirve la expropiación forzosa y las garantías que ésta debe observar a los efectos de garantizar el contenido del derecho de propiedad ex art. 33.3 CE”.*

En conclusión, el método de valoración que establece el precepto recurrido *“no garantiza en todo caso el proporcional equilibrio que debe existir entre la compensación prevista en la ley y el contenido real de la facultad de la que se ve privado el propietario”* y, por lo tanto, la compensación prevista por la ley es inconstitucional.

En su voto particular, Asua y Valdés mantienen que debió desestimarse la cuestión de inconstitucionalidad, pues lo que objeta el órgano judicial es el propio fundamento del sistema de valoración que la ley establece por no ajustarse al criterio del *“precio de mercado”*, modelo que el Tribunal ya ha avalado excluyendo expresamente que el valor de mercado deba operar *“como directriz constitucional de la indemnización garantizada por el art. 33.3 CE”*. Consideran, asimismo, que la sentencia *“reformula”* la cuestión de inconstitucionalidad rebajándola al cuestionamiento de la observancia de un *“proporcional equilibrio”* entre *“el valor del bien o derecho expropiado y la compensación ofrecida”*, lo que le conduce a afirmar la inconstitucionalidad de la fórmula elegida por el legislador para compensar la facultad de participación urbanística, pero sin explicación alguna sobre la razón del desequilibrio de esa fórmula.

Por su parte, González Rivas cree que, además, debió declararse la inconstitucionalidad del art. 23, apartados 1 y 2, del TRLS porque fija un método de valoración del suelo rural que no tiene en cuenta *“la naturaleza del bien y su utilidad”* y que proscribire las *“expectativas urbanísticas”*, circunstancias que vulneran *“la garantía de indemnidad del art. 33.3 CE”*.

En otro de los votos particulares, Xiol considera que no debió declararse la inconstitucionalidad del art. 25.2 TRLS porque el método de valoración que contiene *“es un medio adecuado para definir el valor”* de la facultad de participar en la primera urbanización del terreno y porque dicha facultad *“no forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad que garantiza el art. 33 CE”*, sino que es una atribución que el legislador concede a los propietarios. Asimismo, cree que, al declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 25.2 a) TRLS, la sentencia debía haber concedido al legislador un plazo para fijar otro criterio. Al no hacerlo, *“serán los aplicadores del Derecho”* quienes determinen la cuantía de las compensaciones durante el tiempo que tarde en reformarse ley; y será *“difícil”* que en esa tarea puedan *“eludir”* la repercusión del valor de mercado, criterio que la doctrina constitucional ha rechazado.

En su voto concurrente, González-Trevijano y Ollero expresan su acuerdo con el sentido del fallo, pero creen que la sentencia debió declarar la inconstitucionalidad del art. 25.2.a) también por vulneración del *“principio de indemnidad”* (art. 33.3 CE). Según este principio constitucional, *“el propietario tiene que quedar en la misma situación que si se le hubiera permitido continuar con la propiedad, de manera que el método de valoración debe garantizar ese contenido constitucional del derecho de propiedad que exige, al menos, la compensación con el valor de renta”*.

Madrid, 13 de noviembre de 2015.