



NOTA INFORMATIVA Nº 70 /2014

EL TC AVALA LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DEL SUELO

El Pleno del Tribunal Constitucional ha avalado en su práctica totalidad la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que fue impugnada por los gobiernos de la Comunidad de Madrid, La Rioja y Canarias, así como por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso. La sentencia, de la que ha sido ponente el Magistrado Fernando Valdés Dal-Ré, declara contrario a la Carta Magna sólo un inciso del art. 22 de la norma recurrida, relativo a la tasación del suelo a efectos de indemnización por expropiación. Han redactado voto particular discrepante los Magistrados Juan José González Rivas y Pedro González Trevijano. A este último se han adherido Andrés Ollero y Encarnación Roca.

El Tribunal recuerda que, según su propia doctrina, *“la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquella que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1.1ª CE, en cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material”*. El citado precepto de la Constitución *“reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común”*. La sentencia analiza, por lo tanto, si las previsiones de la ley recurrida están amparadas por las competencias que la Constitución atribuye al Estado tanto en el mencionado artículo 149.1.1ª, como en el 149.1.13ª, 18ª y 23ª.

Partiendo de una definición según la cual el urbanismo es *“la determinación del cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos urbanos”*, el TC afirma que el Estado *“no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las Comunidades Autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de aceptar”*. Así, considera plenamente constitucional la previsión de la norma recurrida según la cual el uso de los recursos económicos y naturales (como es el suelo) debe realizarse *“conforme al interés general”* y guiarse por el *“principio de desarrollo sostenible”*.

También encaja en la Constitución el precepto que consagra como principio básico, y por tanto válido por igual en todo el Estado, *“el carácter público de la actividad urbanizadora”*. Esta regulación implica límites a los derechos de propiedad y libre empresa en relación con el suelo, pero que el Estado puede imponer al amparo del art. 149.1.1ª. A partir de esas líneas básicas, será cada Comunidad Autónoma *“la que, en su legislación, concrete tanto los supuestos en los que la Administración deba o pueda realizar la urbanización de forma directa como aquellos otros en los que proceda o pueda ejercerse el derecho de iniciativa de los particulares, sean éstos propietarios o no del suelo”*.

El TC avala también la previsión de que se destine a la urbanización sólo el suelo *“preciso para la satisfacción de las necesidades que lo justifiquen, impidiendo la especulación”*. La preservación del suelo rural de la urbanización como *“norma común o directriz de la política de ordenación territorial y urbanística”* tiene su justificación, afirma la sentencia, en la competencia del Estado en materia de medio ambiente (art. 149.1.23ª CE). Además, añade, aun cuando *“condiciona o limita la política de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas, no las vacía de contenido”*, pues éstas siguen teniendo *“un amplio margen para la configuración del modelo concreto de ordenación del territorio y la ciudad”*.

Lo mismo ocurre con el establecimiento de una reserva de un 30 por ciento de la *“edificabilidad residencial contemplada por la ordenación urbanística del suelo”* para vivienda asequible. Según el TC, la competencia en materia de vivienda asumida por las Comunidades Autónomas se encuentra limitada *“por las normas que, con fines de dirección general de la economía, establezca para este sector el Estado”*. Fijar una reserva mínima del 30 por ciento del suelo de uso residencial para vivienda de protección pública *“ni excede del alcance legítimo de las bases del art. 149.1.13ª CE, ni vulnera o vacía de contenido las competencias en materia de vivienda y urbanismo de las CC.AA”*.

El TC considera también constitucional el precepto de la norma que exige un informe de impacto medioambiental y otro de sostenibilidad relativos a las actuaciones de urbanización. Respecto del primero, señala el TC que se trata de exigencia básica por cuanto establece *“un mínimo de protección medioambiental que admite desarrollo y concreción en la legislación autonómica y que condiciona, de forma parcial pero legítima (...) el ejercicio de las competencias urbanísticas”*. En cuanto al segundo, el Pleno afirma que la norma *“se limita a establecer una garantía de clara finalidad económica”*.

Por último, el TC avala la fórmula prevista en la ley impugnada para calcular el valor del suelo rural a efectos de indemnización por expropiación forzosa. Con el fin de evitar *“tensiones especulativas”* y de determinar el valor *“real”* u *“objetivo”* del suelo, la norma recurrida busca un método de valoración que se aleje de su valor de mercado. Es decir, la ley recurrida pretende que *“la valoración se lleve a cabo conforme a ‘lo que hay’ y no a lo que ‘dice el plan que puede llegar a haber en un futuro incierto”*. Por ello, la ley distingue entre el suelo rural (*“aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana”*) y el suelo urbanizado (*“el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización”*). Es decir, la expectativa urbanística no se tiene en cuenta a efectos de tasación, salvo que se cumplan una serie de circunstancias previstas en la ley.

En cuanto al método para calcular el valor del suelo, la ley adopta el de la *“capitalización de rentas”*. El TC declara que se trata de un método conforme con la Constitución, con la excepción del inciso que prevé la capacidad del Estado para modificar *“hasta un máximo del doble”* el tipo normal de capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación en los casos en los que *“el resultado de las valoraciones se aleje de forma significativa respecto de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas”*. Según el TC, el tope máximo fijado por la ley *“no se halla justificado”* y *“puede resultar inadecuado para obtener en esos casos una valoración del bien ajustada a su valor real”*. El Pleno argumenta que, conforme a su propia doctrina, para realizar la valoración del bien se ha de atender *“a la existencia de un proporcional equilibrio entre el valor del bien o derecho expropiado y la cuantía de la indemnización ofrecida”*, y el método de capitalización responde a esta exigencia.

En su voto particular, Juan José González Rivas considera que los preceptos que eliminan las expectativas urbanísticas de la tasación *“vulneran la garantía esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE), incurren en arbitrariedad (art. 9.3 CE) al estar desprovistos de una base razonable y son causantes de desigualdad (art. 14 CE), pues no permiten establecer una indemnización proporcionada al valor real al utilizar un método de capitalización ajeno a éste, que se traduce en una desigual configuración de la propiedad al imponer un notorio sacrificio singular a los titulares de idéntico derecho de propiedad, que no es impuesto a quienes se permite continuar la urbanización”*.

Los Magistrados González Trevijano, Ollero y Roca entienden, por su parte, que el art. 33.3 de la Constitución garantiza a los particulares el principio de *“indemnidad”* en caso de expropiación. Cuando se trata de suelos rurales urbanizables, esta garantía exige que el propietario quede en la misma situación en que se hallaría si se le hubiere permitido participar en la actuación urbanizadora. Frente a ello, los preceptos de los que se discrepa establecen un método de valoración del suelo rural –por mera capitalización de rentas- que no tiene en cuenta el rendimiento económico del bien, de acuerdo con el destino que le asigna el planeamiento urbanístico, y en consecuencia, no garantiza la indemnidad del expropiado, produciéndose una vulneración del citado precepto constitucional.

Madrid, 25 de septiembre de 2014.