

**LA VALORACIÓN DE LAS DOTACIONES LOCALES. ESPECIAL
REFERENCIA A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 17
DE NOVIEMBRE DE 2014**

JOSE MARIA BAÑO LEON ABOGADOS, S.L.P.

Como es sabido, la Ley de suelo de 2007, supuso la superación de la tradicional clasificación del suelo por parte del planificador, para atender a su situación básica (suelo urbanizado y suelo rural). Dicho de otro modo, tras la entrada en vigor del TRLS 2007, la situación básica del suelo es independiente de su clasificación, estableciendo el artículo 21 del TRLS 2015 actualmente vigente (Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre) las condiciones que debe cumplir un suelo para considerarlo urbanizado.

En coherencia con lo anterior, la legislación del suelo actualmente vigente (Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de Suelo y rehabilitación urbana), parte de la valoración del suelo atendiendo a su situación, de modo que podemos encontrarnos con un suelo clasificado como urbano, que se valore como rural (artículo 36 TRLS 2015), y de un suelo rural que excepcionalmente se encuentre urbanizado o consolidado por la urbanización, en cuyo caso deberá valorarse como urbanizado (artículo 37 TRLS 2015).

El problema que se plantea es cómo deben valorarse las dotaciones locales, porque si atendemos a su situación podría vulnerarse, como luego veremos, el principio de distribución equitativa de beneficios y cargas.

Conforme a la legislación actualmente vigente, es pacífico que se ha superado la jurisprudencia del Tribunal Supremo que valoraba a efectos expropiatorios suelos no urbanizables como urbanizables, cuando la expropiación tenía como finalidad la constitución de sistemas generales supralocales (Sentencias de la ampliación del aeropuerto de Barajas, aunque ya existían otros precedentes más antiguos). En este sentido, el artículo 35 del TRLS 2015 (en los mismos términos se expresa el artículo 22 del TRLS de 2008), establece que el suelo se tasaré según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive. Ahora bien, el precepto añade que “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.”

Como puede comprobarse, el precepto citado supra se refiere a los servicios públicos de interés general supramunicipal, y no podemos ignorar que en la legislación urbanística se establece el principio básico de distribución equitativa de los beneficios y las cargas que es trasunto del derecho de igualdad (artículo 14CE). Por ello, se han suscitado dudas respecto a la valoración de las dotaciones locales, no existiendo una doctrina jurisprudencial clara sobre esta cuestión. De hecho, esta misma pregunta se la ha formulado el Tribunal Supremo, al señalar en la Sentencia de 17 de noviembre de 2014 (recurso nº 1945/2013), que se refiere a una infraestructura supramunicipal, que cabe una interpretación del artículo 22.2 TRLS 2008, que permitiría concluir que cuando la infraestructura es municipal y se obtiene por expropiación, el propietario tiene el mismo derecho que en un proceso de equidistribución. La Sentencia, señala:

“QUINTO.- Sentado que es de aplicación el sistema de valoraciones del RDLeg 2/2008, que es aplicado por el Jurado de Expropiación, esa normativa ha pretendido poner fin a la polémica suscitada por una jurisprudencia del Tribunal

Supremo que ha valorado a efectos expropiatorios suelos no urbanizables como urbanizables por su destino para la adquisición de sistemas generales.

Así, su art. 22.2 tras disponer que el suelo se tasará según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal, dice que:

<<este criterio será también de aplicación a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, tanto si estuvieron previstos por la ordenación territorial urbanística como si fueran de nueva creación, cuya valoración se determinará según la situación básica de los terrenos en que se sitúen o por los que discurran de conformidad con lo dispuesto en esta ley>>.

A pesar del propósito del legislador, esta norma pudiera dar pie a interpretación a contrario, en el sentido de entender que cuando la infraestructura es municipal y se obtiene por expropiación, el propietario, según esta tesis, tiene el mismo derecho que en un procedimiento de equidistribución, ya que el municipio podría obtener esa infraestructura por un sistema de gestión alternativo (compensación, cooperación, agente urbanizador, etc.) que implicará reconocimiento de la plusvalía, aunque el propietario sea privado de su terreno en la reparcelación (art. 26.2 RDLeg 2/2008)."

Podría decirse que el artículo 22 TRLS 2008 (artículo 35 TRLS 2015, actualmente vigente), refleja la jurisprudencia del Tribunal Supremo que señalaba que debían valorarse como urbanizables los terrenos dotacionales que servían para crear ciudad. Así, pueden citarse las Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2011 (recurso de casación 1963/2008, Ponente D. Carlos Lesmes Serrano; RJ 2012/1718), o la de 8 de julio de 2008 (recurso de casación 160/2005, Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina; RJ 2008/3423) que declara que los sistemas generales de espacios libres (parques y jardines) deben valorarse como suelo urbanizable.

El problema que se plantea es que normalmente esas dotaciones locales carecen de urbanización, y una interpretación estricta del artículo 21 del TRLS 2015, nos podría llevar a su valoración como suelo rural, lo que supondría ignorar uno de los principios básicos de la legislación urbanística, consistente en garantizar la equitativa distribución de los beneficios y las cargas (artículos 13.2, apartado c, y 14, apartado c, del TRLS 2015, así como los artículos 8.3, apartado c, y 8.5,

apartado c, del TRLS 2008), que tiene como finalidad evitar la desigualdad de trato.

En nuestra opinión, aunque es cierto que nos encontramos ante una cuestión controvertida, la conclusión a la que puede llegarse es que el artículo 35.2 TRLS 2015, realiza una mención a las infraestructuras y servicios supramunicipales, precisamente, para garantizar el principio de distribución equitativa de beneficios y cargas cuando nos encontramos ante una infraestructura municipal. Esta interpretación, por lo demás, se corrobora con lo dispuesto en el artículo 37.1 a) TRLS 2015 (en los mismos términos el 24.1 a) TRLS 2008), relativo a la valoración del suelo urbanizado, al establecer que “si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido.”

Es evidente que dicho precepto se está refiriendo a las dotaciones locales, porque en caso contrario nunca se aplicaría y quedaría sin contenido. Si la dotación está urbanizada es porque se ha incluido en una reparcelación (procedimiento de equidistribución), y si no está urbanizada es precisamente porque se trata de una dotación local que el Ayuntamiento no ha ejecutado todavía, pero que permite la materialización de los aprovechamientos previstos en el Plan. Por ello el artículo 37.1 a) TRLS 2015, acude al ámbito espacial homogéneo para asignarles un aprovechamiento.

Importa notar que si se interpretarse que el artículo 35.2 TRLS 2015 se aplica tanto a las infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal como a las dotaciones locales, se estaría dejando al arbitrio de la Administración local la valoración de los terrenos: si se incluye en una actuación, su adquisición sería más costosa porque participaría en el proceso de equidistribución de beneficios y cargas. Si se expropia, se valora como suelo rural,

a pesar de que esa zona verde o dotacional es la que permite la materialización del resto de aprovechamiento del Plan General, volatilizándose el principio de igualdad.

En definitiva: en nuestra opinión, aunque es una cuestión controvertida, el artículo 35 TRLS 2015, en relación con el artículo 37.1, apartado a, de dicha norma, debe interpretarse en el sentido de que cuando nos encontremos ante una dotación local que se obtiene por expropiación, el propietario tiene los mismos derechos que en un procedimiento de equidistribución.