

Análise da influencia das expectativas urbanísticas nas valoracións do solo para os efectos expropiatorios na lexislación de solo española, desde 1956 ata a actualidade

Análisis de la influencia de las expectativas urbanísticas en las valoraciones del suelo a efectos expropiatorios en la legislación de suelo española, desde 1956 hasta la actualidad



Analysis of the influence of urban expectations in soil assessments for expropriation purposes in Spanish soil legislation, from 1956 to the present

ANA RODRÍGUEZ ÁLVAREZ

Ingeniera en geomática y topografía
Topógrafa municipal del Ayuntamiento de Lugo (Galicia, España)
ana.rodiguez.alvarez@concellodelugo.org

ALEJANDRO FONTELA PEREIRA

Funcionario de la Administración local con habilitación de carácter nacional
Jefe del Servicio de la Administración Local de la Xunta de Galicia en Lugo (Galicia, España)
alejandro.fontela.pereira@xunta.gal

Recibido: 27/10/2016 | Aceptado: 22/11/2016

Resumo: desde a Lei do 12 de maio de 1956, sobre réxime de solo e ordenación urbana, a lexislación do solo estableceu ininterrompidamente un réxime de valoracións recorrendo a criterios que tiveron como denominador común valorar o solo a partir da súa clasificación e categorización urbanísticas, isto é, partindo do seu destino e non da súa situación real, incorporando así ao seu valor as expectativas xeradas pola acción dos poderes públicos, manténdose en maior ou menor medida esta situación ata o ano 2007, en que o lexislador estatal interveu na taxación do solo, baseándose na valoración da realidade e prescindindo da valoración de expectativas futuras.

Palabras clave: expropiación, prezo xusto, expectativas urbanísticas, valoración do solo, urbanismo.

Resumen: desde la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen de suelo y ordenación urbana, la legislación del suelo ha establecido ininterrompidamente un régimen de valoraciones recurriendo a criterios que han tenido como denominador común valorar el suelo a partir de su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, partiendo de su destino y no de su situación real, incorporando así a su valor las expectativas generadas por la acción de los poderes públicos, manteniéndose en mayor o menor medida

esta situación hasta el año 2007, en el que el legislador estatal ha intervenido en la tasación del suelo, basándose en la valoración de la realidad y prescindiendo de la valoración de expectativas futuras.

Palabras clave: expropiación, justiprecio, expectativas urbanísticas, valoración del suelo, urbanismo.

Abstract: Since the 12th of May 1956 Law, on Land-use and Urban Planning, the legislation of land has continuously established a valuation system resorting to criteria that have had as a common denominator to value the land from its urban classification and categorization, that is, on the basis of its destination and not its real situation, adding in this way to its value the expectations generated by the action of the public authorities, situation that has been going on more or less until the year 2007, when the state legislator has intervened in the land appraisal, basing on the valuation of reality and dispensing with the valuation of future expectations.

Key words: expropriation, valuation, urban expectations, land appraisal, urbanism.

Sumario: 1 Introducción. 2 La influencia de las expectativas urbanísticas en la Ley de 12 de mayo de 1956. 3 La influencia de las expectativas urbanísticas en la Reforma legal de 1975. 4 La influencia de las expectativas urbanísticas en la Ley 8/1990 sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo. 5 La influencia de las expectativas urbanísticas en la Ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones. 5.1 La influencia de las expectativas urbanísticas en la valoración del suelo no urbanizable. 5.2 La influencia de las expectativas urbanísticas en la valoración del suelo no urbanizable tras la aprobación de la Ley 10/2003. 5.3 La doble incorporación de expectativas urbanísticas al valor del suelo para obtener el valor real del bien expropiado en el sistema valorativo de la Ley 6/1998. 6 La influencia de las expectativas urbanísticas en las valoraciones del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. 6.1 La ponderación de expectativas urbanísticas de carácter objetivo en la legislación estatal sobre suelo desde el año 2007 y el Reglamento de valoraciones de la Ley de suelo. El factor de corrección por localización. 6.2 La proporcionalidad del justiprecio conforme a la legislación estatal de suelo, desde 2007. 7 Conclusión. 8 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

En este artículo se procederá a analizar exhaustivamente cómo han influido las expectativas urbanísticas en las valoraciones del suelo en la legislación estatal, desde 1956 hasta la actualidad. Para ello, en primer lugar, partiremos de la definición jurisprudencial de las expectativas urbanísticas como *“las posibilidades, futuras o hipotéticas, que el terreno pueda tener por determinadas circunstancias, como la proximidad a núcleos urbanos, a vías de comunicación y centros de actividad económica, entre otras (...)”*.

Sentada la premisa anterior, se comenzará el análisis de su influencia en las valoraciones del suelo con el examen del texto legal de 12 de mayo de 1956, y se profundizará, en segundo término, en el tratamiento dado a éstas en la reforma legal de 1975.

A continuación, se expondrán las novedades incorporadas por la Ley 8/1990, y su posterior refundición, haciendo mención obligada a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, relativa al Real Decreto Legislativo 1/1992, en la que se remarca con fuerza el carácter eminentemente estatal de la competencia en materia de valoraciones.

Posteriormente, se expondrán las modificaciones incorporadas al sistema de valoraciones por la Ley 6/1998, sobre régimen de suelo y valoraciones, así como los problemas derivados de su aplicación.

En último término, se revisará lo dispuesto al respecto por la normativa estatal vigente en la actualidad, y se expondrán las consecuencias directas de su aplicación.

2 LA INFLUENCIA DE LAS EXPECTATIVAS URBANÍSTICAS EN LA LEY DE 12 DE MAYO DE 1956

Iniciaremos este análisis de la influencia de las expectativas urbanísticas en las valoraciones del suelo desde la perspectiva del legislador estatal de 1956, que establecía en la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana (LS56 en siguientes llamadas), un sistema de valoración de bases objetivas teniendo en cuenta la clasificación urbanística del sue-

lo. Así, se articulaba un complejo sistema de valores en relación con la clasificación urbanística del suelo, de manera que a cada clase de suelo se le asignaba un tipo distinto de valor.

De este modo, en primer lugar, al suelo rústico le correspondía un valor inicial, obtenido en función del aprovechamiento natural del suelo, mediante la capitalización de su renta agraria, real o potencial.

En segundo término, se establecía un valor expectante para el suelo de reserva urbana, que incorporaba al valor inicial las expectativas de urbanización que esta clasificación añadía a la estricta rentabilidad agraria.

Por su parte, al suelo urbano que todavía no había alcanzado la condición de solar le correspondía el denominado valor urbanístico, que tenía en cuenta exclusivamente las determinaciones del planeamiento en cuanto a la superficie edificable sobre dicha porción de terrenos y, finalmente, y en lo referido al suelo urbano que ya reunía la condición de solar, la L56 le atribuía un valor denominado comercial o de mercado.

Como es natural, proponiendo este sistema, el legislador estatal de 1956 pretendía que la valoración no tuviera en cuenta las plusvalías generadas en el proceso de urbanización hasta que ésta tuviera lugar de manera efectiva.

Pese a la puesta en marcha de este sistema valorativo, que aspiraba a evitar, como señalaba la exposición de motivos, *“la retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican, ni acceden a enajenar sus terrenos para urbanizar y construir, a precios de justa estimación”*, su aplicación no logró cumplir los objetivos planteados. En un intento de paliar estos efectos negativos, se aprobó la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, que posteriormente se refundiría con otras disposiciones vigentes en materia de urbanismo en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana (TRL576 en siguientes llamadas).

3 LA INFLUENCIA DE LAS EXPECTATIVAS URBANÍSTICAS EN LA REFORMA LEGAL DE 1975

La aprobación de la precitada reforma legal de 1975 aportó innovaciones fundamentales en materia de valoraciones del suelo. Las innovaciones consistieron, a grandes rasgos, en un estrechamiento del vínculo de las valoraciones del suelo con la valoración fiscal, así como en una gran simplificación del sistema valorativo de 1956.

A los efectos anteriores, la ley mantenía únicamente dos valores: un valor inicial aplicable al suelo no urbanizable, y un valor urbanístico, aplicable al suelo urbanizable y urbano en función del aprovechamiento urbanístico otorgado por el plan y el rendimiento calculado a efectos fiscales.

La determinación del valor inicial de un predio o unidad de cultivo se realizaba por el método de capitalización de los rendimientos de tipo rústico y por su valor medio en venta a efectos agrarios. Para estos efectos no se considerarían, en ningún caso, valores o rendimientos de tipo urbano, si bien, en el supuesto de que el valor inicial obtenido por aplicación de los criterios anteriores fuera inferior al que constara en valoraciones catastrales, índices municipales u otras estimaciones públicas aprobadas, prevalecería la más alta de las que concurrieran sobre el terreno.

En lo que concierne al valor urbanístico, aplicable al suelo urbanizable y urbano, se determinaba, conforme a esta ley, en función del aprovechamiento que correspondía a los terrenos

según su situación, de acuerdo con el rendimiento que a dicho aprovechamiento se atribuyera a efectos fiscales al iniciarse el expediente de valoración.

En cualquier caso, el aprovechamiento que se utilizaría de base para determinar el valor urbanístico, una vez deducidos los terrenos de cesión obligatoria pertinentes, sería el siguiente:

- En el suelo urbanizable no programado, el que resultase de su uso e intensidad de ocupación determinado en el plan general.
- En el suelo urbanizable programado, el aprovechamiento medio del sector.
- En el suelo urbano, el permitido por el plan o, en su caso, el aprovechamiento medio fijado para los polígonos o unidades de actuación sujetos a reparcelación, y, en defecto de plan, tres metros cúbicos por metro cuadrado, referidos a cualquier uso.

El citado valor urbanístico determinado de conformidad con los criterios anteriores podía incrementarse o minorarse en un 15% como máximo atendiendo al grado de urbanización y de las particularidades específicas de los terrenos de que se trate, aplicándose esta ponderación con independencia de las que procedieran con arreglo a la legislación tributaria del momento.

La aplicación de este sistema no fue capaz de solventar el problema del creciente aumento del precio del suelo, que luego se repercutía en el precio de la vivienda en particular, y en general en la implantación de cualquier actividad económica, alimentando una creciente especulación, revelando la insuficiencia del marco legal del momento para eliminar de modo definitivo o, cuando menos, atenuar esta problemática.

Lo cierto es que la aparición de estas dificultades, unida a la aprobación y posterior entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, y el reparto competencial en ella establecido, motivó una nueva modificación legal. Así, el legislador estatal aprobó la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo. Poco tiempo después, la Ley 8/1990 se refundiría con la restante normativa estatal vigente en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana.

4 LA INFLUENCIA DE LAS EXPECTATIVAS URBANÍSTICAS EN LA LEY 8/1990 SOBRE REFORMA DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO Y VALORACIONES DEL SUELO

La aprobación de la Ley 8/1990 pretendía modificar el régimen vigente hasta el momento, relativo a los derechos y deberes de los propietarios del suelo afectado por el proceso de urbanización, limitándose a la fijación de las condiciones básicas que aseguran la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los referidos derechos y deberes. Asimismo, se delimitaba la función social de la propiedad y se determinaba el contenido económico del derecho, valorando a efectos expropiatorios, las distintas facultades integrantes de este derecho, de acuerdo con su grado de adquisición y se definían ciertos supuestos expropiatorios e indemnizatorios de aplicación general.

Por lo que atañe al régimen de valoraciones a que se refiere el título II del texto legal de 1990, es preciso destacar que se caracterizaba por el mantenimiento por la dualidad de criterios de la etapa anterior, con aplicación de las consecuencias inherentes al sistema de consolidación gradual de las facultades urbanísticas.

No obstante, dicho sistema presentaba algunas peculiaridades respecto al de la legislación anterior, que podrían condensarse en los siguientes criterios:

- El valor inicial se aplicaba tanto al suelo no urbanizable como al urbanizable no programado, e incluso el urbanizable programado, y si aún no se hubiera ultimado el desarrollo del planeamiento preciso, se valoraría por referencia a este valor inicial.

- El derecho a urbanizar, que se adquiría mediante la aprobación del planeamiento más específico de los que fueran exigibles según la clase de suelo, agregaba al valor inicial el 50% del coste estimado de la urbanización. En este caso, se utilizaría como referencia el aprovechamiento urbanístico atribuido por el planeamiento, estimándose un porcentaje del 50% de éste, ya que sólo se valora el derecho a urbanizar, lo que impediría valorar la totalidad del aprovechamiento. Por razones obvias, la valoración del suelo urbano no encajaba en lo indicado en este epígrafe.

- En caso de pérdida de este derecho a urbanizar, el valor aplicable sería el inicial, salvo nuevamente en el caso del suelo urbano, en el que la valoración se haría en función del aprovechamiento atribuido por el planeamiento anterior, siempre que no excediera del 50% del atribuido por el nuevo planeamiento, que actuaría en cualquier caso como tope máximo.

- El derecho al aprovechamiento urbanístico se valoraba, en este caso, por aplicación del valor fiscal, que era obtenido al determinar el valor básico unitario de repercusión del polígono atendiendo al uso y tipología edificatoria característicos, resultantes de la ordenación, y ponderando la situación de la parcela dentro de cada polígono. De este modo, se consagraba el criterio de que la legislación y el planeamiento urbanístico suministran sólo aprovechamientos, mientras que su valoración concreta es función de la normativa fiscal. A la vista de lo anterior, resulta obvio que un adecuado funcionamiento del sistema y su equidad dependería, pues, de la corrección de las valoraciones fiscales.

- En caso de incumplimiento del deber de edificar, por no haberse solicitado la oportuna licencia, o por haberlo hecho en contradicción con la ordenación vigente y no obtenerse ésta, el derecho al aprovechamiento urbanístico quedaría reducido a la mitad a efectos de su valoración expropiatoria.

- La misma reducción del supuesto anterior se aplicaría al caso de que, adquirido el derecho a edificar, se perdiera éste por no iniciar o no terminar las obras en el plazo marcado para ello, así como en los casos de edificación realizada sin licencia o sin ajustarse a las condiciones de ésta, que, con independencia de sus consecuencias disciplinarias, serían asimilables a los de no adquisición del derecho a edificar.

Los criterios valorativos anteriormente citados eran de aplicación a la totalidad de las expropiaciones que llevasen a cabo los poderes públicos, tanto en el ámbito de la ejecución del planeamiento urbanístico como si tuviesen amparo en cualquier otra normativa. Este último aspecto resultó muy novedoso, debido que hasta ese momento existía una dualidad de criterios valorativos vinculados a la finalidad urbanística o no de la expropiación.

Tratándose siempre de expropiaciones de suelo, cuya valoración fiscal venía determinada por lo preceptuado anteriormente, el legislador estatal no consideró en aquel momento lógico ni justo aplicar criterios de valoración distintos, en función de la naturaleza "urbanística" o no de la expropiación, al entender que el dato meramente formal de la legislación que regula el supuesto expropiatorio no ha de tener consecuencias a la hora de fijar el valor económico del objeto expropiado, cuando éste es el mismo en todos los casos.

Para poner fin al análisis de la influencia de las expectativas urbanísticas en la valoración, a la luz de la legislación estatal de 1990, cabe señalar que, a pesar de haber intentado el legislador adecuar los valores previstos en la legislación estatal de 1975 al sistema de adquisición gradual

de facultades urbanísticas, en aras de evitar la especulación y obtener “valores reales”, lo cierto es que su aplicación no logró en absoluto colmar estas pretensiones. Contrariamente a lo que se pretendía, la aplicación de este sistema valorativo fue verdaderamente problemática y con un resultado alejado de lo que se podría entender como valor real del suelo.

Todo ello, unido al varapalo sufrido por el legislador estatal con la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 12 de marzo, respecto del Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TRLS92 en siguientes llamadas), en la que se declaraban inconstitucionales gran parte de los preceptos del TRLS92, debido a razones eminentemente competenciales, se procedió a la elaboración y aprobación de una nueva ley estatal, la Ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV98 en siguientes llamadas).

5 LA INFLUENCIA DE LAS EXPECTATIVAS URBANÍSTICAS EN LA LEY 6/1998 SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES

Las circunstancias que precedieron la aprobación de la LRSV98 llevaron al legislador estatal a ser sumamente cuidadoso y respetuoso con el reparto competencial constitucional, y especialmente con la delimitación de las citadas competencias que se había plasmado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997. De este modo, la nueva ley se limitó a regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, junto a otras materias que inciden en el urbanismo, como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones públicas o el procedimiento administrativo común.

En lo concerniente a los criterios de valoración del suelo, la Ley 6/1998 optó por establecer un sistema que trataba de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asignaba a cada tipo de suelo, *“renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación”*, como señalaba la exposición de motivos.

Con las pretensiones anteriores, el legislador eliminó la dualidad de valores que se había venido manteniendo desde la ley de 1956, de forma que no existiría más que un único valor, una vez que entrase en vigor la nueva ley. Este valor único se identificaría con el valor que el bien tendría realmente en el mercado del suelo, y que por consiguiente sería el único valor que podría adjetivarse como justo y que exige cualquier procedimiento expropiatorio. Partiendo de este principio básico, la ley se limitaba a establecer el método aplicable para la determinación de ese valor, en función de la clase de suelo y, en consecuencia, del régimen jurídico aplicable a él y de sus características concretas. De este modo, la metodología valorativa propuesta se ceñía a las siguientes prescripciones:

- El suelo no urbanizable y el urbanizable que no se hubiera incluido en un ámbito concreto para su desarrollo, o para el que no se hubieran establecido las condiciones de dicho desarrollo, se valorarían por el método de comparación con otras fincas análogas, teniendo en cuenta el régimen urbanístico, situación, tamaño y naturaleza, así como los usos y aprovechamientos permitidos por el planeamiento.

- Para los casos en que el empleo del método de comparación no fuera posible, en los citados suelos en los que no habría un desarrollo previsible a corto plazo, únicamente cabría una

alternativa: la aplicación del método tradicional de capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo de acuerdo con su estado y naturaleza.

- Por su parte, en el suelo urbano y en el urbanizable incluido en ámbitos delimitados por el propio planeamiento general o para los que se hubieran establecido posteriormente las condiciones de desarrollo, el método de cálculo consistía en la aplicación al aprovechamiento correspondiente del valor básico de repercusión recogido en las ponencias catastrales para el terreno de que se trate. El empleo de este valor de repercusión venía motivado en el hecho de que los valores catastrales se fijan tras realizar previamente un estudio de los valores de mercado, con lo que en cierta medida se reflejaba el mercado en la valoración.

- Finalmente, y para el caso de que no existieran o no fueran aplicables los valores de las ponencias catastrales por haber perdido vigencia o haberse modificado el planeamiento, el valor básico de repercusión se calcularía por el método residual, comúnmente utilizado en el ámbito inmobiliario, o en el financiero. En este caso, al corresponderse generalmente los valores de repercusión con terrenos urbanizados y en condiciones de ser edificados, sería necesario deducir la totalidad de los costes de urbanización que estuvieran pendientes, así como los costes financieros, de gestión y cualesquiera otros que fueran imprescindibles para dotar al terreno de la condición de solar.

Además de establecer la metodología para llevar a cabo las valoraciones de las distintas clases y categorías de suelo, el texto legal de 1998 aquilatava la regulación básica de la potestad expropiatoria de las Administraciones Públicas. En este sentido, para la determinación del justiprecio, la ley de 1998 remitía a los criterios valorativos anteriores, que también serían aplicables para cualquier otra valoración que afectase al suelo, con independencia de su finalidad y la legislación que la legitimase.

En un principio, el legislador estatal estaba seguro de que esa ansiada “valoración realista” contribuiría a aumentar la seguridad del tráfico jurídico y a reducir la conflictividad, lo que influiría también, consecuentemente, en una agilización de la gestión urbanística y en una reducción considerable en los costes que se añadirían en caso de que ésta se prolongase en el tiempo, diluyéndose esta creencia paulatinamente, a la vista de los acontecimientos posteriores.

5.1 La influencia de las expectativas urbanísticas en la valoración del suelo no urbanizable

Reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido admitiendo la ponderación de las expectativas urbanísticas en la valoración del suelo rústico, y ha reconocido en innumerables ocasiones la posibilidad de valorar estas expectativas, al amparo de los criterios valorativos del artículo 26 de la Ley 6/1998, en aquellos terrenos que poseían la condición de suelo no urbanizable. La afirmación anterior se justifica en el hecho de que el artículo 26 dispone que el valor de este tipo de suelo se determinaría por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas, lo cual no obsta para tener en cuenta estas expectativas urbanísticas, estimando incluso el Alto Tribunal que “(...) la Ley 6/1998 ha venido a restablecer el criterio inicial, refiriéndolo ahora a todo tipo de expropiaciones, de modo que, si la ley se limita a establecer un método y que lo que se quiere hallar es el valor real de mercado, habrá que incluir, como un elemento más de ese valor real, las expectativas urbanísticas que el terreno tenga”.

5.2 La influencia de las expectativas urbanísticas en la valoración del suelo no urbanizable tras la aprobación de la Ley 10/2003

Incluso tras la modificación en la redacción del artículo 27.2.º de la Ley 6/1998, motivada por la aprobación de la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, los pronunciamientos del Tribunal Supremo al respecto de la incorporación de las expectativas urbanísticas a la hora de valorar el suelo no urbanizable fueron favorables a su estimación.

Dicho artículo quedó redactado en los términos siguientes: *“El valor del suelo urbanizable, no incluido por el planeamiento en los ámbitos a los que se refiere el apartado anterior y hasta que no se apruebe el planeamiento de desarrollo que establezca la legislación urbanística, se determinará en la forma establecida para el suelo no urbanizable, sin consideración alguna de su posible utilización urbanística”*, a diferencia de la redacción anterior, en la que el suelo urbanizable no delimitado se valoraba por remisión al rústico.

En este sentido, el Tribunal Supremo, en sentencia de fecha 13 de abril de 2013, abordó la cuestión de si esta modificación implicaba, además de la imposibilidad de ponderar las expectativas urbanísticas en la valoración del suelo urbanizable no delimitado, en la del suelo no urbanizable, concluyendo, respecto del alcance del inciso de la expresión *“sin consideración alguna de su posible utilización urbanística”*, que no proscribía la ponderación de las expectativas urbanísticas en el suelo no urbanizable, y estima que la única significación de dicho inciso es la de limitar que en la valoración del suelo urbanizable no sectorizado pueda ser tomada en consideración una utilización urbanística inexistente.

Es obvio que el legislador, pese a poder modificar los criterios valorativos establecidos en el artículo 26 de la Ley 6/1998, decidió no hacerlo y mantuvo la redacción original, no limitando de modo alguno la consideración de expectativas urbanísticas a la hora de valorar los suelos no urbanizables. Este hecho ha motivado que el Tribunal Supremo haya reconocido reiteradamente la consideración de estas expectativas urbanísticas a efectos valorativos con la condición necesaria de que hayan sido oportunamente acreditadas y probadas, en relación con las características físicas del terreno, su proximidad inmediata al suelo urbano, la existencia de algunos servicios urbanísticos y demás circunstancias de toda índole concurrentes en él.

De este modo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo terminó por avalar que la dinámica propia del método de comparación suponía la incorporación al valor del suelo no urbanizable del mayor precio resultante de la toma en consideración de las expectativas urbanísticas incluidas por el mercado en la valoración de las fincas cuyo valor se traslada por comparación, y admitió expresamente la inexistencia de incompatibilidad entre la valoración por el método de comparación y la ponderación de expectativas urbanísticas.

Igualmente, la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo ha admitido que no existía incompatibilidad alguna entre la ponderación de expectativas urbanísticas y la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley de expropiación forzosa, al entender que lo que veta el artículo 36 de la LEF no es la ponderación de expectativas urbanísticas en la valoración del suelo urbanizable delimitado, sino la eventual toma en consideración de una hipotética plusvalía derivada del destino del terreno expropiado.

5.3 La doble incorporación de expectativas urbanísticas al valor del suelo para obtener el valor real del bien expropiado en el sistema valorativo de la Ley 6/1998

Frente al sistema de valoración de los terrenos como transposición de la configuración secuencial del derecho de propiedad del suelo, mediante la adquisición gradual de facultades urbanísticas, que inspiraba el modelo del TRLS de 1992, la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, supuso un retroceso a la ponderación de las expectativas urbanísticas derivadas de la clasificación del suelo con independencia del cumplimiento efectivo de los deberes urbanísticos dimanantes de la efectiva clasificación y situación del suelo.

Aun cuando numerosos autores han sostenido que la LRSV partía de la concepción de no incluir las expectativas urbanísticas en la valoración del suelo no urbanizable, no fue esa la interpretación que realizó la jurisprudencia de la redacción del artículo 26 de la LRSV, como se ha venido señalando.

Sea como fuere, el hecho de haber establecido el método de comparación, como método de valoración predominante, llevaba implícita la incorporación de expectativas urbanísticas a la tasación del suelo, debido a que la dinámica propia de este método supone la incorporación al valor del suelo del mayor precio resultante de la toma en consideración de las expectativas urbanísticas incluidas por el mercado en la valoración de las fincas cuyo valor se traslada por comparación.

El sistema de la LRSV supuso, en la práctica, la posibilidad de incorporar doblemente las expectativas urbanísticas. En primer término, se incorporaron las expectativas urbanísticas desde un punto de vista subjetivo, entendiendo como tales las procedentes del mayor valor incorporado por el mercado del suelo como consecuencia de la ponderación de aspectos de índole urbanística, asociados al destino final del suelo en razón del previsible devenir de la planificación urbanística y, en segundo término, desde una vertiente objetiva, que incluiría aquellas identificadas por la jurisprudencia como *“las posibilidades, futuras o hipotéticas, que el terreno pueda tener por determinadas circunstancias, como la proximidad a núcleos urbanos, a vías de comunicación y centros de actividad económica, entre otras”*.

La acumulación de esta dualidad de expectativas urbanísticas a las que nos venimos refiriendo, a la hora de valorar el suelo no urbanizable y urbanizable no sectorizado según los criterios de esta ley, queda manifiestamente patente al contraponer el criterio de la jurisprudencia sobre la inexistencia de incompatibilidad entre la valoración por el método de comparación y la ponderación de expectativas urbanísticas. De este modo, si no existe impedimento para que *“los precios obtenidos en el mercado incorporen las posibles expectativas urbanísticas, pues al aplicar el método de comparación puede ocurrir que las fincas de similares características y del entorno hayan sido valoradas en ventas o transacciones teniendo en cuenta esas expectativas y nada impide que ese mayor valor se traslade, por comparación, a la finca objeto de tasación”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012 (Recurso de Casación núm. 3575/2009); y si, habiendo sido acreditada la realidad de las expectativas urbanísticas desde una vertiente objetiva, la jurisprudencia *“ha admitido la apreciación de las expectativas con independencia de cuál haya sido el método del artículo 26 de la Ley 6/1998, el comparativo o el de capitalización de rentas, seguido en la valoración de los terrenos. Así lo señalaba con toda claridad la Sentencia de este Tribunal de 20 de noviembre de 2011 (recurso 4627/08), con cita de la precedente Sentencia de 17 de noviembre de 2008, que indican que, respecto de la valoración de las posibles expectativas urbanísticas de terrenos clasificados como no urbanizables, lo exigible es determinar primero el valor del suelo según el mé-*

todo de comparación o subsidiariamente el de capitalización de rentas, y sólo entonces evaluar las expectativas urbanísticas”, debe entenderse inequívocamente que el sistema valorativo previsto en la LRSV, en su aplicación jurisprudencial, determinó la posibilidad de incorporación al valor del suelo no urbanizable y urbanizable no delimitado de expectativas urbanísticas en las dos acepciones referidas, del modo siguiente:

a) Subjetivamente, como componente connatural del precio del suelo, que se incorpora como consecuencia de la cotización por el mercado de un valor urbanístico vinculado al destino final del suelo en razón de la planificación urbanística, y que ha sido trasladado por comparación. Esta definición incluiría también las plusvalías generadas por el incremento del valor del suelo resultante del destino asignado por el planeamiento urbanístico y pendiente de su ejecución completa que, de modo riguroso, habría de ser separado de las meras expectativas urbanísticas, si bien *a priori* no parecería viable eliminar, cuando menos de un modo hipotético, el hecho de que bajo este punto pudieran incorporarse también al valor del suelo otro tipo de expectativas no derivadas específicamente de un aprovechamiento ya establecido por el planeamiento pendiente de ejecución, sino exclusivamente futuribles a causa de la previsible ordenación que pudiera establecer un planeamiento urbanístico todavía no aprobado.

b) Objetivamente, definido por la jurisprudencia como las posibilidades, futuras o hipotéticas, que los terrenos podrían tener por circunstancias como la proximidad a núcleos urbanos, a vías de comunicación o a centros de actividad económica, entre otras.

Como corolario, respecto de la incorporación de expectativas urbanísticas al valor del suelo en la fijación del justiprecio al abrigo de los criterios valorativos de la Ley 6/1998, ha de remarcarse que esta ley modificó el sistema de valoraciones con la intencionalidad de hacerlo más fiel a la valoración de mercado en todas las clases de suelo, renunciando a criterios anteriores, y, aun cuando su reforma operada por la Ley 10/2003 hacía hincapié en la no incorporación de expectativas urbanísticas en el suelo no urbanizable y en el urbanizable no sectorizado, la interpretación jurisprudencial que se hizo de ésta difuminó en mayor o menor medida la intencionalidad del legislador.

6 LA INFLUENCIA DE LAS EXPECTATIVAS URBANÍSTICAS EN LAS VALORACIONES DEL SUELO EN LA LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO DE SUELO

Como ya se ha venido adelantando al inicio de esta exposición, la aprobación y entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, ha presentado un cambio sustancial para la regulación del régimen de valoraciones del suelo, que se fundamenta en la desvinculación del sistema de clasificación y categorización urbanística del suelo, que deriva de una competencia autonómica, del estatuto jurídico de la propiedad y, en consecuencia, de la valoración económica de los terrenos.

A la vista del recorrido realizado por los criterios valorativos de la legislación estatal desde 1956, se observa que la legislación de suelo ha establecido ininterrumpidamente un régimen de valoraciones recurriendo a criterios basados en la valoración del suelo teniendo en cuenta su clasificación y categorización urbanísticas, es decir, partiendo de su destino y no de su situación real. Así, la entrada en vigor de la Ley 8/2007 ha planteado un nuevo escenario valorativo, basado en la valoración del uso existente de los terrenos, en lugar de referirse a su uso potencial, sentenciando a este respecto el texto de su exposición de motivos que *“Debe valorarse lo que*

hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto”, de acuerdo con la nueva regulación del régimen urbanístico del suelo, en la que “la ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso”.

En concordancia con lo señalado, el legislador estatal de 2007 ambiciona la obtención de la valoración real del suelo, de acuerdo con su utilización actual o existente, prescindiendo para ello de la valoración de las expectativas urbanísticas futuras y compensando el perjuicio causado al propietario a quien se impide el ejercicio de la facultad de urbanizar.

Por lo tanto, a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, ya no ha de identificarse el terreno que haya de valorarse con la clase o categoría en la que el planeamiento lo haya incluido, sino con alguna de las dos “situaciones básicas” propuestas por la ley para articular el régimen urbanístico de la propiedad: suelo rural y suelo urbanizado.

Como ya se ha indicado anteriormente, la Ley 8/2007 fue posteriormente refundida con los preceptos que todavía quedaban vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, a través del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de suelo, y en cuyo desarrollo, al amparo de lo dispuesto en su disposición final segunda, se aprobó el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley del suelo.

Ulteriormente, el Real Decreto Legislativo 2/2008 sería nuevamente refundido, integrándose junto con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, en el 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, vigente en la actualidad, manteniéndose asimismo la vigencia del Reglamento de valoraciones aprobado por Real Decreto 1492/2011.

6.1 La ponderación de expectativas urbanísticas de carácter objetivo en la legislación estatal sobre suelo desde el año 2007 y el Reglamento de valoraciones de la Ley del suelo. El factor de corrección por localización

Tanto la Ley 8/2007 como los textos refundidos posteriores que incorporan su texto han venido estableciendo que, cuando el suelo se encuentre en la denominada “situación básica” de rural, “*Los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración*”.

El abandono del método de comparación, que en la legislación anterior constituía el método de valoración prevalente para la tasación del suelo no urbanizable y urbanizable no delimitado, se ha justificado como una opción del legislador que permite excluir las expectativas urbanísticas cuya incorporación al valor del suelo constituiría un efecto indisoluble y nocivo de la aplicación de aquél.

En la misma línea conceptual se matiza que, no obstante, el método de capitalización de rentas puede conducir a la infravaloración de los suelos improductivos o situados en zonas estratégicas. Por este motivo, la propia ley contempla la aplicación de un factor de corrección al alza que puede llegar a doblar la valoración resultante del método de capitalización de rentas. Este factor se obtiene en función de factores objetivos de localización, como podrían ser la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, debiendo justificarse su aplicación y ponderación en

el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que se han establecido en el Reglamento de valoraciones.

El legislador estatal individualiza este factor de localización respecto a las expectativas urbanísticas, dado que la localización de un terreno influye sin ningún género de dudas en su rentabilidad agraria. No obstante, podría interpretarse que a pesar de la justificación del uso de estos criterios de accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica, o ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajísticos, tras ellos subyace el concepto de expectativas urbanísticas, en la forma de una “valoración adicional” que viene a denominar la jurisprudencia, y que parece que tendría su origen en una posible incorporación futura de los terrenos al desarrollo urbano circundante.

Igualmente, se observa que la exigencia de una justificación en el expediente de valoración para la aplicación del referido factor de corrección parece recoger la doctrina jurisprudencial sobre la necesidad de acreditar la existencia verdadera de las expectativas urbanísticas que aduce o reclama el expropiado.

A diferencia del caso anterior, en el que las expectativas urbanísticas no han sido eliminadas de la valoración del suelo en situación rural, con el sistema valorativo propugnado por la vigente legislación estatal de suelo, sí es notoria la eliminación de la plusvalía reconocida a un determinado terreno a consecuencia de reconocer ciertas potencialidades urbanísticas al suelo pensando en el futuro previsible de la ordenación urbanística de ese terreno, y a las que se ha hecho referencia a la hora de analizar la jurisprudencia del Tribunal Supremo, dictada en aplicación de la LRSV, y que entendía que esta plusvalía debía integrar la valoración del suelo por voluntad del legislador y en ejecución de lo dispuesto en el texto constitucional sobre la total indemnidad expropiatoria o, lo que es lo mismo, el derecho del expropiado a percibir el precio real de mercado.

6.2 La proporcionalidad del justiprecio conforme a la legislación estatal de suelo, desde 2007

La legislación estatal sobre suelo desde el año 2007 hasta nuestros días propugna un nuevo sistema de valoraciones con el que pretende evocar *“el viejo principio de justicia y de sentido común contenido en el artículo 36 de la vieja pero todavía vigente Ley de expropiación forzosa: que las tasaciones expropiatorias no han de tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación ni las previsibles para el futuro”*.

Esta referencia al artículo 36 de la Ley de expropiación forzosa concuerda de modo más que directo con la idea fundamental de este texto legal sobre las valoraciones: *“debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto”*.

Pero, la verdad sea dicha, el hecho de haber suprimido el uso del método de comparación significa mucho más que eliminar la posibilidad de incorporar a la valoración del suelo las referidas plusvalías que se generarían debido al incremento del valor del suelo que resultaría de destino que le es asignado por un planeamiento todavía pendiente de ser ejecutado en su totalidad, y excluye igualmente incorporar a esta valoración “las otras plusvalías”, aquellas que forman parte del valor de mercado del suelo por la ordenación urbanística que previsiblemente establecería un planeamiento que todavía no ha sido aprobado, y que curiosamente sí serían tenidas en cuenta a la hora de tasar el suelo empleando el método de comparación, de modo que, en último término, parece que la supresión del uso del método de comparación significaría una renuncia a la obtención del verdadero valor de mercado del suelo.

De este modo, la legislación estatal vigente en materia de valoraciones busca objetivar en la medida de lo posible el cálculo de las expectativas urbanísticas, con la salvedad de lo indicado en referencia a la aplicación del factor de corrección por localización, que asemeja un contrasentido de la propia ley con su intencionalidad primera, sin entrar a analizar de un modo exhaustivo la justificación más o menos adecuada de su uso y de los límites propuestos para éste.

Sentadas estas premisas, para dictaminar si este novedoso sistema garantiza que el justiprecio o indemnización garantizada constitucionalmente al expropiado es coherente o no con el daño causado por la expropiación, ha de partirse de la consideración de que, si bien el justiprecio implica un equivalente pecuniario, de conformidad con la función social del derecho a la propiedad y del reconocimiento constitucional del artículo 47 de la Carta Magna, que establece el derecho de la comunidad a participar en las plusvalías derivadas de la acción urbanística de los poderes públicos, se respetaría la garantía constitucional aun fijándose criterios de valoración menores que el valor de mercado.

Sin perjuicio de lo señalado, el justiprecio ha de responder necesariamente al principio de justicia, y ser proporcionado con el verdadero valor del bien, por lo que los criterios valorativos quedarán limitados por la proporcionalidad al valor real del bien a expropiar. De esta manera, es posible que aun siendo la indemnización inferior al valor de mercado del bien a expropiar, sea igualmente proporcionada, habiendo de concurrir además de manera cumulativa una "causa de utilidad pública", según establece la doctrina del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos. En este caso, sería necesario analizar individualizadamente las circunstancias particulares de cada caso a los efectos de verificar si la indemnización fijada, que responde a la garantía constitucional antes referida, resulta equilibrada o no con el daño expropiatorio producido.

Por esta razón, y a pesar de la redacción dada al artículo 43.2 de la Ley de expropiación forzosa por la disposición adicional 5.ª del Texto refundido de la Ley de suelo de 2008, que establece que dicho precepto "*No será en ningún caso de aplicación a las expropiaciones de bienes inmuebles, para la fijación de cuyo justiprecio se estará exclusivamente al sistema de valoración previsto en la ley que regule la valoración del suelo*", que ha pretendido evitar que la jurisprudencia pudiera de algún modo esquivar el sistema de valoraciones previsto en la legislación estatal respecto del suelo en situación básica de rural amparándose en el principio de la libertad estimativa, la aplicación de estos novedosos criterios valorativos no ha dejado de ser controvertida. En este sentido, un amplio sector de la doctrina ha manifestado su desacuerdo con su aplicación para tasar suelos en proceso de desarrollo urbanístico.

A pesar de haberse tomado algunas medidas atenuantes hacia esta situación, éstas han sido insuficientes y limitadas en el tiempo. Así, a título de ejemplo, puede citarse el hecho de que la propia ley de suelo admitió que los suelos urbanizables ya delimitados o sectorizados se valorasen conforme a la legislación anterior siempre y cuando en el momento a que debiera entenderse referida la valoración no hubieran vencido los plazos para la ejecución del planeamiento o, si hubieran vencido, fuera por causa imputable a la Administración o a terceros. De no existir previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento ni en la legislación de ordenación territorial y urbanística, se fijó inicialmente el plazo supletorio de tres años contados desde la entrada en vigor de la ley, plazo que finalizaba en fecha 1/07/2010.

En fechas próximas a finalizar el plazo anterior, el Real Decreto Ley 6/2010, de 9 de abril, prorrogó el plazo indicado hasta el 31 de diciembre de 2011, que nuevamente sería prorrogado con la aprobación del Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, que volvió a modificar

la disposición transitoria tercera del Texto refundido de la Ley del suelo estatal, y estableció un plazo supletorio de 5 años desde la entrada en vigor de la Ley del suelo de 2007.

Finalmente, ha de mencionarse que el vigente Real Decreto Legislativo 7/2015 ha matizado la redacción de la comentada disposición transitoria tercera, estableciendo que quedarían exceptuados de las reglas de valoración vigentes los terrenos en los que, a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, se cumplieren tres requisitos simultáneamente: formar parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento hubiera establecido las condiciones para su desarrollo, existencia de previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento o en la legislación de ordenación territorial y urbanística, y que en el momento a que debe entenderse referida la valoración no hubiesen vencido los plazos de ejecución, o, de haber vencido, se debiese a causas imputables a la Administración o a terceros. En el supuesto de cumplirse los citados requisitos, los terrenos serían valorados conforme a los criterios de la Ley 6/1998, en redacción dada por la Ley 10/2003.

7 CONCLUSIÓN

Para poner fin a esta exposición, podemos señalar que la aprobación y entrada en vigor de la vigente legislación estatal sobre suelo supuso un impacto importante en la clasificación y, especialmente, en lo referente a la valoración del suelo. Con respecto a la clasificación o "situación" del suelo, la Ley del suelo vigente distingue dos únicas clases de suelo: el urbanizado y el rural, frente a la tradicional distinción del suelo en tres clases (urbano, urbanizable y no urbanizable). De esta forma, es rural tanto el suelo que posee tal condición de forma necesaria, por la protección o preservación de ciertos valores, como el urbanizable hasta que se ejecute la urbanización. La Ley del suelo opta por una valoración del suelo ajena al mercado, en la que únicamente se tiene en cuenta el posible destino urbanístico en el suelo urbanizado, desestimando dicho destino en los demás, de modo que los suelos urbanizables se justiprecian como suelo en situación básica de rural, al igual que el rústico, y se valoran apartándose del método de comparación, utilizado tradicionalmente, y se tasan empleando el método de la capitalización de rentas.

Esta situación, con una norma cuya entrada en vigor total se ha ido posponiendo de modo repetido, ante el aparente desinterés por su plena aplicabilidad, ha motivado la existencia de un sector crítico considerable que ha venido demandando, desde los inicios de su aplicación, la reforma de los criterios valorativos en ella contenidos y achacado falta de coherencia entre el nuevo sistema y la ponderación de ciertas expectativas en suelo en situación básica de rural al regular la aplicación de un factor de localización

Asimismo, pese a afirmarse desde su entrada en vigor que las expectativas urbanísticas resultaban eliminadas de la valoración del suelo en situación rural, la verdad es que en cierta medida se han mantenido desde un punto de vista subjetivo, como se ha señalado en el análisis realizado.

No obstante, es pronto para poder valorar el acierto o no de estos cambios, debiendo esperar el transcurso de un período razonable a fin de analizar cómo se manifiesta la doctrina al respecto y cómo se van solventando los problemas derivados de la aplicación del nuevo sistema de valoración.

8 BIBLIOGRAFÍA

- Chinchilla Peinado, J. A., "La problemática incorporación de expectativas urbanísticas en la determinación del valor de terrenos clasificados como suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado. La (hasta el momento irreductible) tensión entre el legislador y los tribunales. Análisis de las decisiones de los Tribunales Superiores de Justicia entre 2000 y 2003", *Revista Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 208, págs. 39 a 116.
- Chinchilla Peinado, J. A., "Las previsiones de Reglamento de valoraciones de la Ley del suelo sobre la situación básica de suelo urbanizado y sobre la sostenibilidad económica de los instrumentos de planeamiento". *Revista Práctica Urbanística*, núm. 113, marzo de 2012.
- Cruz Allí Aranguren, J., "De la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones". *Revista Documentación Administrativa*, núm. 252-253, 1999.
- Director Trayter Jiménez, J. M., "La aplicación del sistema de valoraciones en la Ley del Suelo". Editorial Atelier, 2011.
- Enríquez de Salamanca, L. M.; Perales Madueño, F.; Sanz Boixareu, P. J.; Morell Ocaña, L., "La ley de reforma del régimen urbanístico y valoración del suelo". *Urbanismo: revista oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid*, núm. 12, 1991.
- Fernández Torres, J. R., "La aplicación (e inaplicación) del sistema de valoraciones del texto refundido de la Ley del suelo". *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 20, 2009.
- Fernández Torres, J. R., "Reflexiones generales sobre el Reglamento de valoraciones de la Ley del suelo". *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 24, 2011.
- García Erviti, F., "El Reglamento de valoraciones de la Ley del suelo: una visión general". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 279, 2013.
- García Erviti, F., "La valoración urbanística y el juicio experto en tiempos de incertidumbre". *Peritar: Revista sobre Peritaje Urbanístico e Inmobiliario*, núm. 1, 2015.
- Roca Cladera, J., "La valoración del suelo en la Ley 6/1998". *Revista Documentación Administrativa*, núm. 252-253, 1999.
- Serrano Alberca, J. M., «Las valoraciones en la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo (LA LEY 5678/2007). Una inducción a la arbitrariedad», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 16 (2007).