

La valoración del suelo en la Ley 6/1998

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. DEL VALOR REAL AL VALOR URBANÍSTICO. 3. LA VALORACIÓN DEL SUELO EN LA ENCRUCIJADA: LA INTEPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL EN EL PERÍODO 1976/1990. 4. EXPECTATIVAS DE DERECHOS VS. DERECHOS ADQUIRIDOS. 4.1. La valoración de expectativas de derecho en la legislación anterior a 1990. 4.2. La valoración de derechos adquiridos en la legislación de suelo de 1990-92. 5. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA VALORACIÓN DE SUELO EN LA LEY 6/1998: ¿HACIA EL VALOR DE MERCADO? 6. SUPUESTOS CONCRETOS DE TASACIÓN EN LA LEY 6/1998. 6.1. La valoración de los suelos no urbanizable y urbanizable no sectorializado. 6.2. Valoración del suelo urbano y urbanizable sectorializado. 7. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La valoración del suelo, desde los albores de la legislación expropiatoria (1836), se ha planteado un dilema de difícil solución: ¿debe estimarse el valor del suelo, a efectos urbanístico-expropiatorios, según el *precio de mercado*?, ¿o debe realizarse atendiendo a *criterios objetivos*, que permitan alejar la evaluación de los terrenos de los pulsos, o caprichos, de la oferta y la demanda? Más en el fondo, ¿cabe referir la tasación del suelo a un mercado de «futuros», como es el mercado inmobiliario, y por lo tanto indemnizar al propietario la expectativa urbanística generada en los planes¹? ¿O no es legítimo tal proceder, al provenir buena parte del plusvalor urbano generado por la acción de la colectivi-

¹ En los planes, o, también, «en la mente de las personas». El valor, en un terreno estrictamente económico, de las *expectativas* no representa sino la actualización de los rendimientos futuros esperados, se encuentren éstos donde se encuentren: en el planeamiento urbanístico, o en la mente de los inversores urbanos.

dad y no por la actuación positiva del detentador de suelo?

Dicho dilema se resume, por tanto, en la controversia *valor de mercado vs. valor objetivo*, pero tiene su origen en un contexto más profundo, que en lo económico hace referencia a la naturaleza de los valores urbanos como valores de *externalidad*² y en lo jurídico a la concepción misma del *derecho de propiedad*, a la naturaleza del acto de creación o generación de *aprovechamiento urbanístico*, así como a la confrontación de las lógicas dimanantes del *Derecho civil* (propiedad) y *administrativo* (función y servicio públicos)³.

Este es el escenario en el que toda legislación, urbanística o expropiatoria, se ha situado al abordar el problema de determinar el valor del suelo. Y en dicho escenario la nueva legislación urbanística de 1998 parece apuntar definitivamente por el *valor del mercado*. En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley 6/1998 indica:

«En lo que concierne al sistema de valoración del suelo, la ley ha optado por establecer un sistema que ha de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna 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 (...). Se elimina así la actual dualidad de valores, inicial y urbanístico, a la que habían quedado ya reducidos los cuatro valores diferentes que estableció en su día la versión primera de la ley del suelo, de forma que, a partir de ahora, no habrá sino un solo valor, el valor real, único que puede proclamar para sí el calificativo de justo que exige inexcusadamente toda operación expropiatoria»⁴.

El presente artículo pretende indagar acerca de los principios y

² El concepto de *externalidad* implica que el valor que pueda alcanzar determinado bien viene condicionado (positiva o negativamente) por actuaciones o situaciones externas al mismo. Por ejemplo, la implantación de una determinada actividad económica en un entorno urbano específico puede generar una mejora de la comercialidad general del mismo. O la construcción de una autopista, junto a un incremento de la accesibilidad puede implicar unas molestias (ruido, seguridad, etc.) que afecten negativamente el valor de la propiedad. En el caso del suelo urbano, o apto para urbanizar, prácticamente *todo el valor* es debido a factores externos a la propiedad misma, limitándose los específicamente propios a desempeñar un papel (fuera del valor añadido por la edificación) en general no excesivamente relevante en la explicación del valor.

³ La controversia nace, por tanto, desde el momento en que pueda reconocerse como público, y no privado, el acto de «creación», o «delimitación» en su caso, del aprovechamiento urbanístico. En un contexto plenamente liberalizado del urbanismo la oposición entre «valor objetivo» y «valor de mercado» deja de tener sentido, puesto que se reconoce de forma ínsita al derecho de propiedad la capacidad de éste de apropiarse las expectativas reales o potenciales resultantes del aprovechamiento urbanístico.

⁴ Ley 6/1998 de Régimen de Suelo y Valoraciones, *Exposición de Motivos*.

metodología de valoración desarrollados por la nueva legislación de suelo; especialmente en lo tocante al concepto de valor que ésta desarrolla, y si es cierto que sitúa la evaluación expropiatorio-urbanística en el contexto de valoración de mercado, tal como la Exposición de Motivos de la Ley proclama. En este sentido se presentan las principales novedades que en materia de valoración de suelo aporta la Ley 6/1998, situándose en el contexto del debate que en esta materia se ha venido desarrollando desde los albores de la legislación expropiatoria en el siglo XIX, y en pleno siglo XX mediante las sucesivas leyes del suelo.

2. DEL VALOR REAL AL VALOR URBANÍSTICO

Las leyes de expropiación forzosa a lo largo del siglo XIX y primera mitad del XX, así como las leyes del suelo, desde la segunda mitad de este siglo, han abordado con el *corazón dividido* el difícil problema de la valoración del suelo. Por una parte, el régimen constitucional, el Estado de Derecho, asentado firmemente sobre el principio de que la protección jurídica del derecho de propiedad frente a la arbitrariedad y capricho del poder público, comportaba, junto a la prohibición expresa de la confiscación, la afirmación de la justa indemnización como base consustancial de la institución expropiatoria. El justiprecio se ha conformado, así, como una de las piezas clave de las garantías formales del Estado de Derecho.

Dicho *justiprecio*, en una economía de mercado, no puede ser otra cosa que el *valor de mercado*. La referencia al *valor real* por parte de la legislación expropiatoria⁵ ha sido así entendido como *la contraprestación económica para alcanzar en el mercado un bien idéntico al desposeído por la expropiación*. El valor real es, por tanto, sinónimo de valor de mercado. Pero no de cualquier valor de mercado sino de un valor de sustitución. El justiprecio, tal como ha sido construido por la más que centenaria jurisprudencia en materia de expropiación, no puede, ni debe, representar un empobrecimiento

⁵ El concepto de *valor real* no ha sido definido de forma expresa por legislación de tipo alguno, aunque haya sido tradicionalmente el objeto mismo tanto de la expropiación como de tributación (a efectos de transmisión y sucesión de los bienes inmuebles). Así como la actual Ley de Expropiación Forzosa lo recoge en su conocido artículo 43 apartado 1.º, que indica: «No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, tanto el propietario como la Administración podrán llevar a cabo la tasación aplicando los criterios estimativos que juzguen más adecuados, si la evaluación practicada por las normas que en aquellos se fijan no resultare, a su juicio, conforme al valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación, por ser éste superior o inferior a aquélla. El Jurado Provincial de Expropiación también podrá hacer aplicación de este artículo cuando considere que el precio obtenido con sujeción a las reglas de los anteriores resulte notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes, haciendo uso de los criterios estimativos que juzgue más adecuados».

injusto del propietario pero tampoco, y en ningún caso, un enriquecimiento igualmente injusto. La expropiación no debe servir para mejorar ni empeorar la situación económica del expropiado. De ahí que el valor real deba ser entendido como un *valor de mercado de sustitución*.

Pero, junto a la firme convicción de que el justiprecio debía indemnizar el valor de mercado, la legislación expropiatoria, ya en el siglo XIX, se planteó la legitimidad de hacerlo en el caso de ciertas actuaciones urbanísticas. La irrupción del urbanismo vino a poner en cuestión el dogma del justiprecio tal como se había entendido desde sus orígenes.

Ello fue así puesto que con el urbanismo aparecieron dos nuevos problemas que hasta entonces no se habían puesto de manifiesto. Por una parte, los plusvalores que el desarrollo urbano incorporaba no siempre se debían a la acción positiva de los propietarios. Dicha situación se evidenciaba especialmente en las operaciones de reforma interior, donde la acción de renovación urbana emprendida por la Administración implicaba significativas revalorizaciones de las propiedades beneficiadas por la actuación. Por otra, la desigual atribución de beneficios y cargas establecida por el planeamiento, la famosa «lotería», determinó considerables diferencias en el valor de suelo en virtud a su calificación, suscitándose la cuestión de su reparto equitativo entre los beneficiarios y afectados⁶.

En este contexto la búsqueda de un valor objetivo, desprovisto de componente especulativa, pasó a situarse en el centro de atención del legislador. Fue la Ley de Expropiación de 1879⁷, anticipo de la de Reforma y Mejora Interior de Poblaciones de 1895, la que introduciría en nuestro país el debate sobre los límites del valor de mercado. La búsqueda de un valor objetivo se vería plasmada, entre otros aspectos, en el criterio relativo a que el valor a efectos de expropiación debería referirse al existente con anterioridad al plan o proyecto que generaba la intervención, especialmente en aquellos casos, como la reforma interior, en que no sería legítima la apropiación, por los propietarios originales del suelo, de las plusvalías generadas por el planeamiento urbanístico⁸.

⁶ Nos referimos, como es obvio, a la reparcelación; institución que tiene sus orígenes en Ildefonso Cerdà. A falta de dicho instrumento el problema permanecía irresuelto: ¿cuál era el valor real, de sustitución, de una parcela afectada a vial o a zona verde? ¿El precio de otra parcela igualmente calificada? ¿El del entorno edificable? El «urbanismo» venía, por tanto, a hacer saltar por los aires la concepción histórica de justiprecio, entendido, éste, como valor de sustitución.

⁷ Véase M. BASSOLS COMA (1973): *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid.

⁸ Actual art. 36.1 de la LEF de 1954, que textualmente dice: «Las tasaciones se realizarán de acuerdo con el valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuen-

Dicha búsqueda de objetividad en el proceso de valoración condujo, siempre en el marco de la legislación expropiatoria, a dos ideas que se adicionaron a las anteriores:

a) La remisión a los *criterios fiscales de valoración*, como mecanismo de distanciamiento de la evaluación del suelo de los pulsos caprichosos y especulativos del mercado⁹.

b) La concepción del valor del inmueble no como un conjunto inseparable, sino como suma del valor del suelo y la edificación. *Método aditivo o de reposición* según el cual el justiprecio del suelo se determinaría independientemente del de la edificación¹⁰.

El dilema entre el valor real, o de mercado, y el valor objetivo, no especulativo, se encuentra, en consecuencia, en el seno de la misma legislación expropiatoria acuñada a lo largo de más de un siglo de experiencia. En este contexto la LEF de 1954 es un ejemplo paradigmático de duda hamletiana:

a) Por una parte, «*de entrada*», la valoración que implanta pretende ser objetiva: valor fiscal del suelo (art. 38.1) al que se le adiciona el valor de reposición del edificio (art. 38.2); referido todo ello al estadio anterior al plan o proyecto que justifica la expropiación (valor pre-plan).

b) Por otra, «*de salida*», se trataría de garantizar el *valor real*, de sustitución de mercado, mediante el método de tasación más adecuado (art.43).

Dualidad de caminos que, en el caso de la LEF heredada históricamente, se decantaba claramente por el segundo, por el valor de mercado. Lo que de verdad se quería garantizar, *el verdadero concepto de justiprecio era el valor real, el valor de mercado*¹¹.

cia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro».

⁹ El art. 38.1 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 indica: «Los solares se justipreciarán en el valor que tengan asignado para los efectos del arbitrio municipal sobre incremento de valor de los terrenos, aumentado en un 10%, o, en su defecto, el valor en venta fijado a los efectos de la contribución territorial».

¹⁰ Véase el art. 38.1 y 2 de la LEF de 1954. La consideración, ratificada por una amplia jurisprudencia, del justiprecio del inmueble edificado como suma del valor del suelo y la edificación, imposibilita, en la práctica totalidad de los casos, la obtención del valor del mercado, al no considerar los beneficios de promoción (en nueva planta), ni lo que la normativa hipotecaria histórica denominaba coeficiente de mercado (en el segmento de inmuebles usados):

$$V_i = (V_s + V_e (1-D)) \times (1 + Km)$$

siendo V_i el valor (justiprecio) del inmueble edificado, V_s el valor del suelo, V_e el de reposición del edificio a nuevo, $(1-D)$ el coeficiente de depreciación, y Km el coeficiente de mercado (o beneficio del promotor en obra nueva). La no consideración del coeficiente de mercado (Km), mayor de cero en prácticamente todos los casos, demuestra cómo el método de reposición expropiatoria no permitiría alcanzar el valor de mercado, como regla general.

¹¹ Dualidad de «amores» en la que, frente a la «esposa oficial» (el método reglado del artículo 38), la LEF opta por la «amante de verdad» (el método desregularizado del art. 43): el amor verdadero es el que triunfa.

1956 significaría un cambio sustantivo en el fiel de la balanza: el predominio¹² pasó del valor de mercado al valor objetivo. Los cuatro valores diseñados por la LS 56, los valores inicial, expectante, urbanístico y comercial, especialmente el primero y tercero de ellos, iban a significar un cambio de signo, de enorme trascendencia en el terreno de la valoración.

La LS 56 realizó un diagnóstico del mercado de suelo que aún hoy sorprende por su actualidad:

«En la evaluación del suelo que circunda el núcleo urbano prepondera, en efecto, la tendencia de hacer actuar las expectativas de uso o rentas, que se incorporan, así, como valores adicionales, al valor actual del fundo; se computa indebidamente la plusvalía que en su momento será el resultado principal de la inversión urbanizadora, sin tener en cuenta que en rigor debe estar ausente del cálculo, puesto que cuando, efectivamente, llegue a producirse, como consecuencia de los obras en proyecto, ha de revertir en gran parte a la comunidad, previa aplicación del tratamiento fiscal adecuado. Lo cierto es, sin embargo, que suelen pretenderse precios de especulación en lugar de precios reales, y en tanto se consiguen o no, se hace imposible o se demora la movilización de la propiedad territorial, es decir se impide la parcelación, venta y edificación de los solares resultantes y la saturación del mercado con oferta de terrenos a precios razonables. El beneficio que pueda obtenerse de transformar el terreno rústico en solar es perfectamente lícito, siempre que sea el propietario quien haya costeado la urbanización determinante de aquella mejora y subsiguiente incremento del valor. Pero, en cambio, la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el coste de las obras correspondientes, implica usurpación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de la comunidad.»

Es por ello por lo que la Ley del 56 propuso un nuevo sistema de valoración:

«La valoración del suelo constituye un punto capital en la ordenación. Para establecerla con equidad se han de desechar los módulos hasta ahora vigentes de capitalización del líquido imponible y del valor en venta, ya que el primero no responde, por lo común, a la realidad, y el segundo favorece la especulación. El tráfico de los terrenos no se opera en un régimen de competencia perfecta, en el que pueda decirse que la ley económica del mercado determina naturalmente un precio justo que excluya legítimamente toda intervención. Procede, pues, apoyar las valoraciones en *fundamen-*

¹² Como menos en el marco de la legislación, aunque aún no en el de la jurisprudencia, cuya tradicional inercia impidió, si no a más largo plazo, reconocer el cambio de signo experimentado.

tos objetivos por lo que en la ley se distinguen los valores inicial, expectante, urbanístico y comercial»¹³.

En el mismo sentido, pero un paso adelante, la LS 76 iba a considerar la plena objetivización de la valoración del suelo. La eliminación de los únicos resquicios de valoración de mercado que en el sistema valorativo del 56 habían permanecido, el valor expectante y, sobre todo, el valor comercial, fueron suprimidos:

«Las innovaciones en esta materia [valoraciones], que comportan una estrecha relación con la valoración fiscal y una gran simplificación, se complementan: a) llevando a sus últimas consecuencias el principio de la valoración objetiva, que se basaba en la Ley del Suelo con el reconocimiento de unos valores «comerciales» y que ocasionaba en la práctica diferencias desproporcionadas en relación con las circunstancias, a veces nimias, que daban lugar a la aplicación de uno u otro valor; b) Eliminando el valor expectante, aplicable hasta ahora a la reserva «urbana», con independencia de la actividad de los interesados (...)»¹⁴.

El sistema valorativo cerraba, así, el círculo de la (buscada) objetividad. El *valor inicial* (aplicable al suelo no urbanizable) debería establecerse de acuerdo con el aprovechamiento rústico del suelo, *excluyendo toda expectativa urbanística* en su cuantificación¹⁵. Por su parte, el valor urbanístico (aplicable a los suelos urbanos y urbanizables) se definía como el rendimiento fiscal del aprovechamiento establecido por el planeamiento¹⁶. En este sentido es de destacar que el legislador del 75/76, al regular el valor urbanístico renunció a una definición positiva de la deseada (y nunca plenamente alcanzada) objetividad en la tasación. La *remisión al valor fiscal*¹⁷ significó delegar en éste el cumplimiento efectivo del objetivo buscado.

¹³ Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística de 12 de mayo de 1956: *Exposición de Motivos*.

¹⁴ Véase Ley 19/1975 de 2 de mayo, de Reforma de la Ley Sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana. *Exposición de Motivos*.

¹⁵ Art. 104.1 de la LS 76.

¹⁶ Art. 105 LS 76.

¹⁷ En este sentido, el Reglamento de Gestión dio un paso decisivo mediante la identificación entre valor urbanístico y valor fiscal. Tal como establece en su art. 145 el valor catastral del suelo tenía presunción de valor urbanístico, si se cumplían determinados supuestos (antigüedad de las tasaciones inferior a 5 años, y coordinación entre la ponencia fiscal y el planeamiento). Sería precisamente esta identidad la que mayor deterioro representaría para la aplicación práctica del valor urbanístico de la LS 76 al no producirse casi nunca (debido a la extraordinaria rigidez que implicaba el proceso de evaluación catastral) los supuestos contemplados en el art. 145 RGU. El incomprensible silencio sobre el qué hacer entonces (art. 146 RGU), al no poderse utilizar los valores fiscales de forma directa, abriría un peligroso camino hacia la desregularización, que pudo reaprovecharse, desde la iniciativa de la propiedad privada, en el sentido del art. 43 de la LEF.

Con la LS76 se da, por tanto, un avance cualitativo en la confrontación creada entre la valoración objetiva y la de mercado. El nuevo concepto de valor implica la práctica derogación de la concepción jurídica recogida en el art. 43 LEF. *El valor real, o de mercado, queda explícitamente excluido de la valoración territorial, del suelo.*

Este es el estado de las cosas en 1976. Y es en este contexto y, sobre todo, en el sobrevenido a partir de la interpretación jurisprudencial del conflicto entre las Leyes del Suelo y Expropiación Forzosa en materia de valoración, sobre el que intervendrá la Reforma de 1990 y el texto refundido de 1992.

3. LA VALORACIÓN DEL SUELO EN LA ENCRUCIJADA: LA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL EN EL PERÍODO 1976/1990

El triunfo momentáneo de la valoración objetiva, alcanzado por la LS76, fue, casi de inmediato, contrarrestado por la interpretación de la jurisprudencia. A pesar de que la Ley del Suelo tenía una visión global e integradora del territorio y que, en coherencia, generalizaba el sistema de valoración de suelo (valor inicial y urbanístico) a toda la tierra emergida¹⁸, la jurisprudencia matizó la aplicación del nuevo sistema valorativo a lo específicamente urbanístico.

Entendió el Tribunal Supremo¹⁹ que la legislación urbanística no representaba sino una excepción, particular y específica²⁰, a los criterios generales de valoración establecidos en la LEF. Expropiación de tipo *sectorial*²¹, con sus normas particulares (el valor inicial y urbanístico) que debía ceder, en caso que la expropiación no

¹⁸ El artículo 103 LS 76 se refiere con carácter general a la valoración de *terrenos*. Al valor de todos ellos, y en toda situación. No sólo al resultante de determinado tipo de acciones (de naturaleza o finalidad urbanística).

¹⁹ Y yo lo critiqué ferozmente en el artículo J. ROCA, (1986): «La problemática de la valoración urbanística en la ley del suelo», *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 97, Año XX, Marzo-Abril 86. En dicho artículo lancé la tesis de la *esquizofrenia* del Tribunal Supremo al admitir dos vías absolutamente contradictorias de valoración del suelo: la del artículo 43 LEF en las expropiaciones generales y la del artículo 105 LS76 en el caso de las valoraciones urbanísticas. He de reconocer y agradecer, que los magistrados del alto tribunal (a los que más tarde conocí, y aprecié) jamás tuvieron en cuenta el tono desmesurado de mi reflexión crítica (la cual, no obstante, mantengo en su *fondo*).

²⁰ La legislación urbanística no sería, en materia expropiatoria, sino una normativa de carácter *sectorial*, según reconocía el art. 85 de la LEF 54, el cual explícitamente expresa: «Las expropiaciones que se lleven a cabo y las que en cualquier caso realicen las Entidades locales, se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley de Régimen Local y demás aplicables, y en lo no previsto en ellas, al contenido de la presente, con las modificaciones siguientes (...)».

²¹ Llama la atención la arrogancia con que los «urbanistas» hemos tratado al «resto del mundo» (al resto de intervenciones sobre el territorio) al denominar como *sectoriales* las actuaciones sobre el espacio de carácter «no urbanístico». Desde nuestra lógica, en cambio,

viniera motivada por finalidad urbanística, ante los principios generales establecidos en el art. 43 LEF.

La valoración de suelo, así, y con posterioridad a la LS 76, se escindía según fuese la finalidad de la expropiación, o la legislación en que esta se amparaba:

a) Si la finalidad de la expropiación era *urbanística*, entonces el Supremo no vaciló en decretar el fallecimiento del artículo 43 LEF, y proclamar la plena validez del *valor urbanístico* instituido en la legislación de suelo.

b) Si la finalidad era, en cambio, «sectorial», «no urbanística», debía aplicarse el régimen general establecido en la LEF, y muy en particular su *art. 43*.

Lo anterior condujo no sólo a mantener plenamente vivo el concepto básico establecido en el art. 43 (valor de sustitución de mercado), aunque ahora restringido a las actuaciones no urbanísticas, sino, y esto era lo realmente grave, a considerar como normal lo que en otra situación se hubiese conceptualizado como un absurdo lógico inaceptable desde una perspectiva racional. Muy particularmente la posibilidad de apreciar, a través del cauce del artículo 43 LEF, expectativas urbanísticas a suelos (no urbanizables) excluidos por el planeamiento de todo potencial desarrollo urbano²².

Dicha interpretación jurisprudencial, sólidamente razonada desde un punto de vista jurídico²³, provocó indudables efectos posi-

la concepción urbanística sería de carácter general, frente a la visión parcial y sesgada de las otras lógicas. No es extraño, por tanto, que «el resto del mundo» (amparado en la LEF, que es una ley general de carácter expropiatorio) nos tratase de igual manera: considerando como sectoriales las intervenciones (y valoraciones) urbanísticas, frente al régimen general de la legislación expropiatoria.

²² El argumento sería el siguiente: en expropiaciones *no urbanísticas* (por tratarse, por ejemplo, de la construcción de una carretera), sobre suelo *sin expectativas urbanísticas* reconocidas por el planeamiento (por ser suelo no urbanizable), no podría aplicarse el criterio de valor urbanístico (resultante de la LS), razón por la cual habría que acudir a criterios no urbanísticos de tasación (art.43 LEF), a través de los cuales se apreciaban, sin embargo, *expectativas urbanísticas*, y se indemnizaban. Para un análisis jurisprudencial detallado véase J. ROCA (1986): *Op.cit.*

²³ Hay que reconocer que lo que, en 1976, podía parecer claro a los «urbanistas» no lo estaba tanto para «el resto del mundo». El propio Ministerio encargado de velar por la aplicación de la LS promovía, sólo un año después de la aprobación del texto refundido, una nueva Ley de Carreteras en la que se acudía a los criterios valorativos de la legislación expropiatoria, en vez de la Ley del Suelo. Y así sucedió con cuantas legislaciones sectoriales impulsó posteriormente (así como con la práctica expropiatoria de las Administraciones y empresas públicas concernidas: AENA, RENFE, Autoridades Portuarias, etc.). Además, y sobre todo, la Constitución (y los Estatutos de Autonomía) cancelaron definitivamente el espejismo creado en 1976 relativo a entender la Ley del Suelo como una ley integral de ordenación del territorio: las competencias relativas a éste se escindieron entre las exclusivas del Estado (entre las que no se contaba el urbanismo) y las relativas a las Comunidades Autónomas (incluido el urbanismo). El urbanismo dejaba de ser un instrumento global de ordenación territorial, y con él cayó (como si de un castillo de naipes se tratara) la pretendida universalidad del sistema valorativo implantado en 1976. La jurisprudencia del Supremo era esquizofrénica, ipso había sólidas razones para que fuese así!

tivos: el reconocimiento de que la valoración urbanística era un marco incontrovertible de referencia en las actuaciones de este signo; marco frente al cual cedía el sistema de referencia establecido en el art. 43 de la LEF. Pero junto a ello coexistían elementos claramente negativos desde la lógica del interés público: la incapacidad de la Administración del Estado (e incluso de la Autonómica y de las Corporaciones locales en caso de intervenciones «no urbanísticas»), para acudir a los criterios valorativos de la Ley del Suelo al no tener competencias urbanísticas, condujo en la práctica totalidad de los casos a la indemnización de expectativas urbanísticas no amparadas en el planeamiento.

La insistente pervivencia del artículo 43 de la LEF posibilitaba el continuado derroche (que no malversación) de caudales públicos. El beneficio de unos pocos venía a ser sufragado por el concurso de todos los ciudadanos (vía impositiva). La valoración de suelo se encontraba, por tanto, ante una *encrucijada*. De prevalecer el criterio generalista de la Ley de Expropiación se volvería al antiguo sistema del valor real, con todos los inconvenientes del mismo²⁴. De prevalecer, en cambio, el criterio de la Ley del Suelo, el sistema objetivo de tasación del suelo, se afirmaría plenamente, erradicando del mundo jurídico de la expropiación de suelo el valor de mercado.

En este contexto la Ley de Reforma de Régimen de Suelo y Valoraciones del 90, así como el Decreto Legislativo del 92, vinieron a dar un paso cualitativo en la clarificación del debate valor objetivo/valor de mercado. La LS 92 generalizó la valoración urbanístico/inicial a toda actuación expropiatoria, con independencia de la finalidad o legislación en que aquélla se amparase²⁵.

El dilema se había resuelto, al menos desde un punto de vista jurídico²⁶, con la hegemonía (¿definitiva?) de la valoración objeti-

²⁴ Hay que añadir, no obstante todas las críticas que le hemos dedicado, un elogio hacia el art. 43 de la Ley de Expropiación. Dicho artículo, que desregulariza la metodología de valoración por tal de alcanzar el objetivo último del valor de mercado, es una excelente norma desde la perspectiva del buen valorador. El valor real, por ejemplo, no tendría por qué interiorizar plusvalías no admitidas por el planeamiento, puesto que, como es unánimemente admitido por la doctrina más cualificada en materia de valoración inmobiliaria, el valor de mercado es el precio más probable que acordarían una oferta y una demanda que actuaran económicamente, sin intereses cruzados, y en el marco de la legalidad. El valor de mercado bien entendido, por tanto, no genera ningún tipo de desconfianza ni de temor al tasador experimentado, puesto que es el objeto mismo de la disciplina teórica y profesional de la evaluación inmobiliaria.

²⁵ El artículo 46 de la LS 92 indica explícitamente: «1. Las valoraciones del suelo se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley. 2. Estos criterios regirán cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime».

²⁶ Ya entonces advertimos que la derogación *jurídica* del art. 43 no implicaba, ni podía implicar, la derogación *real* de éste del corazón de las personas. La indemnización a un precio distinto del de mercado genera una sensación intrínseca, inderogable, de inequidad. De

va, y la erradicación del concepto recogido en el art. 43 LEF del mundo jurídico. *La LS derogó de forma explícita las normas en materia de valoración de suelo recogidas en la legislación expropiatoria* (artículos 36, 38, y sobre todo, 43)²⁷.

La cuestión que se suscita ahora, en el marco de la nueva legislación, es si se puede continuar sosteniendo que los criterios valorativos simbolizados en el art. 43 LEF se mantienen hoy derogados, fuera del mundo jurídico; o si bien el renovado objetivo de alcanzar el valor real, de mercado, proclamado en la Exposición de Motivos de la Ley 6/1998, significa una recuperación de la vigencia de aquellas normas tradicionales en materia de valoración expropiatoria de suelo, y por tanto la vuelta a la tradición histórica contemplada en la LEF. Sobre este tema volveremos en los epígrafes siguientes.

4. EXPECTATIVAS DE DERECHO VS. DERECHOS ADQUIRIDOS

4.1. LA VALORACIÓN DE EXPECTATIVAS DE DERECHO EN LA LEGISLACIÓN ANTERIOR A 1990

La larga marcha emprendida en 1879 y culminada en 1956-76 tuvo que pagar un elevado precio por tal de garantizar el principio de valoración objetiva frente a la real de mercado. Y dicho precio no fue otro que admitir la incorporación en el justiprecio urbanístico la indemnización de *expectativas de derecho* frente a los *derechos* auténticamente *adquiridos*, plenamente patrimonializados. Las leyes del suelo²⁸ ratificaron, por tanto, un modelo de valoración post-plan, no pre-plan. El valor del suelo, una vez concebido

ahí que no basta con la derogación jurídica de una norma, ni con su sustitución legal por otra, para que desaparezca de la realidad. Mientras la nueva norma no tenga la fuerza para imponerse en la mentalidad de la gente, en la vida misma, no puede admitirse con rigor que la vieja norma haya sido en verdad derogada, puesto que la realidad permite, por múltiples caminos indirectos, el mantenimiento de las prácticas (y de las ideas) tradicionales, consuetudinarias. De ahí precisamente la responsabilidad histórica de las nuevas ideas, prácticas y normas: para su plena vigencia es preciso que entren a formar parte del «corazón», del imaginario colectivo, de la sociedad. Y para ello es preciso que estén sólidamente articuladas, en lo científico, lo jurídico y lo ideológico. Por desgracia a la LS 92 le faltó una parte de ese rigor.

²⁷ La disposición derogativa única de la Ley del 92 establecía en su epígrafe tercero: «3. En especial quedan derogados los preceptos sobre valoración de suelo contenidos en la *legislación expropiatoria*». Cabe añadir, además, que dicho precepto fue plenamente confirmado por la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo de 1997, sobre la Ley 8/90 y el Decreto Legislativo 1/92.

²⁸ Nos referimos aquí a las leyes del suelo de 1956 y 1976. Como veremos más adelante en este mismo epígrafe, la Ley 8/90 (y el Texto Refundido del 92) vino a romper este planteamiento, pasando a valorar derechos adquiridos.

el aprovechamiento urbanístico por el acto alumbrador del mismo (la aprobación del planeamiento), incardinaba las expectativas de lucro generadas por aquél. Se renunciaba así, por tanto, a un sistema de valoración basado en el *valor de lo existente*²⁹. El «poder ser» se primaba frente a la «realidad». El «devenir» frente al «ser». Este es el camino por el que optó la legislación urbanística española desde sus orígenes en 1956.

Hay que decir que, ya entonces, la opción tomada por el legislador urbanístico fue conservadora. El propio legislador expropiatorio, como se ha expuesto previamente, había dudado sobre esta cuestión al plantear la hipótesis de la falta de legitimidad del propietario original del suelo para apropiarse de las expectativas urbanísticas creadas por la acción pública de planeamiento y urbanización³⁰. En la legislación expropiatoria las expectativas urbanísticas no eran «en principio» (art. 36), evaluadas, aunque «al final» si lo pudiesen ser, en virtud de la aplicación del art. 43 de la LEF, si el mercado (el valor real) las hubiese interiorizado.

La prudente prevención de la legislación expropiatoria acerca de la indemnización de expectativas urbanísticas se veía plenamente sustituida por la firme convicción del legislador urbanístico acerca de reconocer tales expectativas en el justiprecio, en el valor de la propiedad privada del suelo. La Ley del Suelo de 1956 (y la de 1976) optó en la práctica por un modelo de tasación en el que la configuración económica del derecho de propiedad y por lo tanto su indemnización en caso de expropiación, se identificaba con las *expectativas de aprovechamiento* generadas o amparadas, por el *planeamiento*³¹.

Llama la atención que ese fuese el proceder de la legislación en materia de suelo, cuando ésta, en 1956, reclamaba de forma explícita el deber de la Administración de impedir un enriquecimiento injusto de la propiedad inmobiliaria. Así la Ley del 56, al justificar el modelo de la valoración en ella adoptando (los cuatro valores: inicial, expectante, urbanístico y comercial) indicaba:

«Estas clasificaciones tienden a facilitar la urbanización y edificación del suelo en los supuestos en que se suscita el conflicto de

²⁹ Como hizo la *Town and Country Planning Act* inglesa de 1947, en la cual únicamente se reconocía a la propiedad el *existing value*, frente al *market value*, o valor de mercado.

³⁰ Como ya se ha indicado en el apartado 2.º de este trabajo, fueron la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, primero, y de Reforma y Mejora Interior de Poblaciones de 1895 después, las que propusieron el principio «no indemnización» de las plusvalías originadas por el planeamiento que determinaba la expropiación. Criterio que vendría a recogerse en el art. 36.1 de la LEF de 1954.

³¹ Éstas, y no cualquiera otras, eran las expectativas protegidas jurídicamente por la legislación urbanística. La Ley del Suelo no ha amparado nunca, por tanto, expectativas «virtuales», de tipo mental o psicológico, que puedan producirse en el mercado.

intereses entre el propietario y el beneficiario de la expropiación, sin olvidar que en el trance de tasar terrenos no urbanizados ante la disyuntiva de valorarlos a precio alto, con beneficio para el primitivo propietario, o a precio económico, no mayor que el correspondiente a la utilización actual y sin considerar expectativas futuras, la elección es clara: es preferible que el primero no obtenga beneficio y que el que hubiere de derivarse de la transformación del terreno en solar se atribuya, como estímulo, al urbanizador. Lo mismo cuando se trata de justipreciar solares retenidos indefinidamente sin edificar por sus poseedores; la Ley previene explícitamente que en este supuesto no serán, aplicables valores comerciales»³².

La Ley del 56 parecía, por tanto, apostar por el urbanizador (y el promotor-constructor) frente al propietario del suelo, y por la expropiación-concesión como sistema prioritario de actuación. Nada en realidad fue exactamente así. La expropiación-concesión fue marginada frente al uso inmensamente mayoritario del resto de sistemas de actuación (especialmente frente al de cesión de viales, es decir: el que más beneficiaba a la propiedad del suelo). El urbanizador-concesionario prácticamente dejó de existir. Y la ley, en práctica, otorgó en exclusiva las expectativas del planeamiento a la propiedad privada del suelo.

Inconsecuencia en la aplicación de los principios rectores de la Ley del 56, que también cabe hacer extensiva a la Ley del Suelo de 1976. Ésta indicaba, al explicar el estatuto jurídico de la propiedad del suelo:

«La aptitud para edificar la da el Plan, pero el derecho a edificar se condiciona, con todas sus consecuencias, al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se imponen al propietario dentro de los plazos previstos por el propio Plan. La expectativa de destino urbano se produce escalonadamente en varios momentos. El Plan General vincula negativamente determinados terrenos, cerrando la posibilidad de su futura urbanización. Para los demás, se limita a orientar el criterio de su futura programación, pero sin regular ninguna expectativa concreta. La regulación de los terrenos a nivel de Plan Parcial consolida de forma concreta la expectativa de urbanización. Sin embargo, esta expectativa tampoco es definitiva, si no va inmediatamente seguida de la ejecución de la urbanización y del cumplimiento por el propietario de sus obligaciones y cargas. Por el contrario, queda condicionada por unos plazos de caducidad que permiten, frente a su titular, reintegrar los terrenos automáticamente a su primitiva situación de rústicos en el caso de que la ejecución inmediata del plan se viese frustrada. (...) El principio según el cual el planeamiento no confiere directamente el derecho a edificar tiene su reflejo, en materia de valoraciones del suelo, en la aplicación del cri-

³² Ley del Suelo de 1956: *Exposición de Motivos*.

terio según el cual el valor que a éste se reconoce debe estar en función del grado de cumplimiento de las obligaciones y cargas derivadas del Plan que se observe en cada caso. *El valor se independiza así, en gran medida, de las puras calificaciones formales y se hace depender fundamentalmente del efectivo cumplimiento del Plan, del que depende asimismo la adquisición del derecho a edificar*³³.

El legislador del 75/76, como el del 56, parecía apostar, por tanto, «de entrada», por excluir la expectativa urbanística como inherente al derecho de propiedad. La *aptitud* para edificar la daría el plan, pero el *derecho* vendría condicionado al cumplimiento de los deberes urbanísticos hasta su plena patrimonialización. Y esta concepción tendría su reflejo en materia de valoraciones al desvincularse el valor del suelo de las calificaciones formales, y hacerse depender aquél del efectivo cumplimiento del plan.

Pero, como se constata en tantas ocasiones, una cosa son las buenas intenciones y otra muy distinta la actuación real. El legislador urbanístico al confiar en exclusiva la responsabilidad de la transformación urbana del suelo al propietario tuvo que ceder en sus pretensiones originales. La defensa a ultranza de que era el planeamiento el que determinaba el uso y destino del suelo y establecía, por medio de la clasificación y la calificación, y en virtud de lo establecido por la ley, el régimen jurídico del suelo, tuvo como contrapartida el reconocimiento de que los aprovechamientos (y por tanto las expectativas de ellos derivadas) pertenecían exclusivamente³⁴ a los titulares del suelo. Ese fue el «precio» que se tuvo que pagar para alcanzar el tránsito del urbanismo como «cuestión particular», sometida en lo fundamental al Derecho civil, a su plena publicación³⁵.

Esa casi ciega confianza en el propietario de suelo viene magistralmente expresada en el conocido artículo 76 de la LS 76³⁶, auténtica pieza cumbre del Derecho urbanístico español:

«Las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta ley, o, en virtud de la misma, por los planes de Ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios»³⁷.

³³ Ley 19/1975 de 2 de mayo: *Exposición de Motivos*.

³⁴ Fuera de la correspondiente «cesión» del 10% de aprovechamiento medio en suelo urbanizable.

³⁵ Dicho «precio» es, también, la principal singularidad del Derecho urbanístico español respecto de otros países que se propusieron objetivos similares, por ejemplo al de Inglaterra (y Gales), donde dicha publicación se asoció a la nacionalización del derecho de desarrollo urbano («*property right*»).

³⁶ Fíjense en que extraordinaria simetría, el de la Ley del 76, cuyo principal artículo lleva por número el del año por el que se la conoce.

³⁷ Ley del suelo de 1976, art. 76. Actual artículo 2.1 de la Ley 6/98.

Las facultades urbanísticas son intrínsecas al derecho de propiedad (aunque su *ejercicio* venga condicionado al cumplimiento previo o simultáneo de los deberes urbanísticos). No se ha publicado («nacionalizado») el derecho de desarrollo urbano, que continúa siendo de naturaleza privada (en cuanto a su dominio o titularidad), sino, tan sólo³⁸, el acto de *delimitación* del mismo.

De ahí que, en el contexto de las leyes del 56 y el 76, el aprovechamiento pertenezca en exclusiva al propietario. Y por tanto también las expectativas que del mismo puedan derivarse (art. 105 de la LS 76). En la legislación urbanística, a diferencia de la de expropiación forzosa, lo que se valoran son los *aprovechamientos «post plan»*, no los anteriores al plan o proyecto que legitima la intervención. Ese fue el auténtico precio pagado, en materia de valoración, por el compromiso histórico que alumbró las leyes del 56 y el 76. Esa fue la concesión que se tuvo que aceptar en la desesperada búsqueda de la objetividad en la valoración del suelo.

Dicha concesión tuvo una manifestación especialmente diáfana en dos lugares críticos del proceso urbano:

a) En el *proceso de urbanización* del suelo rústico³⁹, en el cual se aceptaban, en contradicción con lo establecido en la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma de 1975, los aprovechamientos derivados del Plan General, aun cuando no se hubiese procedido al desarrollo del planeamiento parcial correspondiente, ni a la urbanización efectiva.

b) En el *proceso de expropiación por incumplimiento de los deberes urbanísticos*, en que se valoraban íntegramente las expectativas otorgadas por el plan, sin descuento alguno.

Las expectativas de lucro derivadas del planeamiento correspondían, así, en exclusiva a los propietarios de suelo. Monopolio en la apropiación del aprovechamiento que operaba, incluso, en caso de «expropiación-sanción», lo cual evidenciaba el carácter, en el fondo no sancionatorio, de dicho tipo de expropiación⁴⁰.

La concepción adoptada en 1956-76 comportó, a su vez, una situación abiertamente paradójica en el terreno de la valoración-indemnización: la dualidad de *valores que se deducían de la expro-*

³⁸ La expresión «tan sólo» parece denotar insuficiencia y hasta cierto punto así es en realidad. Pero representa un salto de gigante respecto a la concepción civil, liberal, de propiedad, como reiteradamente ha puesto de manifiesto la doctrina.

³⁹ Y de *reurbanización* en las operaciones de reforma interior o renovación en suelo urbano.

⁴⁰ Esc era uno de los resultados más paradójicos de la Ley del 76. La valoración en igualdad de condiciones de la «expropiación-sanción» respecto de la no sancionatoria («expropiación-sistema», por ejemplo) puso al desnudo una de las más evidentes inequidades de la legislación urbanística: al incumplidor de deberes se le reconocían unos derechos idénticos (pese a lo manifestado en la Exposición de Motivos de la Ley) a los del propietario respetuoso con sus obligaciones o cargas urbanísticas.

piación y de la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración (en caso de modificación y revisión del planeamiento).

En el primer caso, y como se ha visto, el valor del suelo se derivaba de las expectativas de aprovechamiento establecidas por el planeamiento (con independencia, incluso, del efectivo cumplimiento de los deberes urbanísticos). En el segundo, en cambio, se indemnizaban, tan sólo, los *derechos auténticamente adquiridos*. Magnanimidad en la expropiación frente a la cicatería en la indemnización por responsabilidad patrimonial, tal era el resultado al que condujo la LS 76.

Dicha dualidad de caminos tenía su base, junto al artículo 76 (y 105) como ya hemos visto, en el art. 87⁴¹ de la antigua Ley de 1976. En dicho artículo se sustentó el principio de «no indemnización» por motivos de diferente calificación urbanística, al definir ésta «el estatuto normal» de la propiedad, así como, en consecuencia, el no derecho a exigir compensación económica cuando el planeamiento volviese sobre sus propios actos, modificando a la baja las expectativas de aprovechamiento⁴².

La soberanía de la acción pública de planeamiento, la plena capacidad de la colectividad de variar sus determinaciones, ratificada sin apenas dudas por la jurisprudencia («ius variandi»), tenía en cambio su contrapartida, mientras el planeamiento siguiese en vigor, en la decidida protección de la apropiación privada del plusvalor urbanístico, es decir, en el monopolio en la explotación del mismo otorgado a la propiedad privada del suelo.

La legislación urbanística, en su afán de consolidar la esencia de la buscada publicación del urbanismo (la ordenación del suelo por la colectividad y la delimitación pública del contenido urbanístico de la propiedad), consolidaba a su vez un modelo operativo de gestión sustentado en el monopolio sobre el uso y disfrute del aprovechamiento urbanístico por la propiedad privada de la tierra. De esta forma introdujo las «tijeras» por medio de las cuales «cortó» la tela de la valoración del suelo: la no indemnización de expectativas en caso de modificación o revisión del planeamiento

⁴¹ En dicho artículo (actual 2.2 de la Ley de 6/1998) se indica en su epígrafe 1.º: «La ordenación del uso de terrenos y construcciones enunciada en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística».

⁴² Ello sea dicho con la excepción expresada en el art. 87.2 de la LS 76, por tal de dar seguridad en el tráfico inmobiliario. En este sentido el 87.2 de LS 76 autorizaba, con carácter singular y excepcional, la indemnización de expectativas, y no sólo de derechos adquiridos, en ciertas y particulares situaciones: cuando la modificación del plan, que comportaba reducciones de aprovechamiento, se produjese de forma anticipada a lo establecido en el plan de etapas o programa del mismo, o bien cuando, si la modificación fuese *a posteriori*, no se hubiese ejecutado el plan por responsabilidad de la Administración.

representaba el reconocimiento de la plena soberanía pública en materia de urbanismo (el «fondo» de la cuestión). La evaluación de esa expectativa en caso de expropiación evidenciaba el pleno dominio privado sobre el proceso de transformación y gestión urbanística (la «forma»). Tal fue el pacto, el compromiso histórico, sobre el que se articuló la legislación urbanística hasta 1990.

4.2. LA VALORACIÓN DE DERECHOS ADQUIRIDOS EN LA LEGISLACIÓN DE SUELO DE 1990-92

La esquizofrenia sobre la que se habían asentado las leyes del 56 y 76 afloró de forma manifiesta cuando el legislador emprendió la reforma del 90, traducida después en el texto refundido del 92. Dicha reforma, en el terreno tratado en este trabajo, no es sino un esfuerzo para llevar hasta sus últimas consecuencias el sistema concebido en 1956-76, esto es: reconocer de forma explícita el carácter plenamente público del proceso de desarrollo urbano; el cual, no obstante, se otorga en su gestión a la propiedad fundiaria.

La clave de la reforma del 90 consistió, como es suficientemente conocido, en la ruptura del pacto establecido en el art. 76 de la Ley del Suelo de 1976. Y ello no en el sentido de quebrar el monopolio de la propiedad privada en el uso y disfrute del aprovechamiento urbanístico, sino en el de condicionar, de forma expresamente manifiesta, la adquisición del «derecho de explotación» (la «patrimonialización» en la jerga que la ley, y sus difusores popularizaron) al previo o simultáneo cumplimiento de los deberes urbanísticos. *Se publicaba, así, el proceso mismo de adquisición de facultades urbanísticas*⁴³.

En este sentido, la Ley 8/1990 indicaba:

«Al definir las condiciones básicas del derecho de propiedad, la Ley desarrolla principios ya consagrados en el sistema vigente, pero sin el grado de coherencia exigible a la hora de su concreción.

Un esquema positivo coherente ha de partir del reconocimiento a toda propiedad inmueble, como inherente a ella, de un valor que refleje sólo su rendimiento (real o potencial) rústico (valor inicial en la terminología de la vigente Ley) sin consideración alguna a su posible utilización urbanística. Las plusvalías imputables sólo a la clasificación y calificación urbanísticas y, consecuentemente, a los aprovechamientos resultantes derivan del planeamiento, en la forma, con la intensidad y en las condiciones que la legislación urbanística

⁴³ Acercando con ello el proceso de desarrollo urbano a un sistema casi-concesional, como pusieran de relieve numerosos críticos de la reforma legislativa del 90, y muy en especial L. PAREJO.

y, por remisión de ella, dicho planeamiento determinan, habiendo de darse en todo caso cumplimiento al precepto constitucional (artículo 47.2), según el cual «la Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

Este nuevo esquema, que debe contribuir a la disminución de las tensiones especulativas y facilitar una mayor intervención administrativa en el mercado del suelo, descansa en los siguientes fundamentos:

1. El planeamiento confiere sólo una aptitud inicial para la edificación de un terreno, pero el derecho consolidado se alcanza sólo en una parte (la restante corresponde a la colectividad) y tras cubrir unas determinadas fases, que tienden a garantizar la efectividad del principio redistributivo, el cumplimiento de las cargas de cesión, la realización de la obra urbanizadora precisa y la sujeción del ejercicio del mismo a la verificación de su conformidad plena con la ordenación urbanística mediante la exigencia de licencia municipal.

2. Resulta, por ello, obligado diferenciar las diversas facultades que gradualmente se van incorporando, en correspondencia con el proceso de ejecución del planeamiento, definiéndolas, fijando los requisitos para su adquisición y las causas de extinción y estableciendo los criterios para la valoración de los terrenos en cada una de ellas.

3. La valoración de estas facultades en función de los aprovechamientos urbanísticos sólo es aceptable y coherente para las surgidas a partir de un determinado momento del proceso de ejecución del planeamiento. Para las anteriores, su valoración debe prescindir de aquéllos e incorporar sólo la posibilidad efectiva de modificación física del terreno, pues aún no se han adquirido dichos aprovechamientos»⁴⁴.

La clave del nuevo sistema valorativo consistió, por tanto, en valorar derechos adquiridos, no simples expectativas de derecho, como en las leyes del 56 y 76. Lo que queda meridianamente claro de la lectura del artículo 50.1 del Texto Refundido de 1992:

«El valor urbanístico se determinará en función del conjunto de derechos o facultades de este carácter que, en el momento de practicarse la valoración, se hubieran adquirido.»

La nueva (hoy ya vieja) legislación llevaba hasta sus últimas consecuencias, por tanto, la escisión⁴⁵ entre la *ordenación objetiva* del suelo, y la *ordenación subjetiva* de los derechos sobre el mismo. Escisión que tendría su materialización, en el campo de la valoración, en la diferenciación entre el *valor objetivo* (que no formaría

⁴⁴ Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones.

⁴⁵ Ya iniciada en la Ley del 56 con la figura de la reparcelación, y continuada en 1976 con la de aprovechamiento medio.

parte del Derecho urbanístico propiamente dicho) y el *valor subjetivo del suelo*⁴⁶ (el objeto mismo de la valoración urbanística). Una nueva esquizofrenia (la diferencia de valores objetivo y subjetivo del suelo⁴⁷) había sustituido a la antigua escisión mental del legislador (expectativas *vs* derechos adquiridos). Y una nueva paradoja (no exenta de lógica en una economía de mercado, donde no existe más que un único circuito de formación de precios, esto es, el propio mercado) se dibujaba en el horizonte: que la búsqueda de la objetividad en la valoración se saldase con la evaluación subjetiva del suelo.

Las nuevas «tijeras» introducidas por la Ley 8/1990 comportaron, como consecuencia de lo anterior, la plena *desmaterialización del valor del suelo*. El valor urbanístico, que en la Ley del 76 tenía una base auténticamente material (el valor fiscal de los aprovechamientos autorizados por el plan), perdía toda referencia con la realidad (se «desmaterializaba») al determinarse mediante criterios puramente formales, desvinculados por completo del proceso de formación de los precios del suelo.

Se sustituyó la definición material precisa, y unitaria, de valor urbanístico del artículo 105 de la Ley del Suelo de 1976 por un repertorio de valores jurídico-formales arbitrariamente⁴⁸ establecidos por la Ley:

- En unos casos el valor urbanístico se establecía en virtud al valor inicial mayorado (en un 50% del coste de urbanización; art. 51.1 LS 92).
- En otros mediante un determinado porcentaje del aprovechamiento urbanístico generado por los planes (art. 51.2 a 61).
- En ocasiones por medio de criterios fiscales (art. 53.1) y en otras (art. 51.2) sin establecer cómo.

⁴⁶ La evaluación *objetiva* del valor *subjetivo* del suelo (ivalga la paradoja!) es el objetivo mismo de la valoración urbanística implantada desde 1990 hasta 1998. La Ley del 90/1992, por tanto, fue imprecisa al hablar de *valoración del suelo*. En realidad debería haberse referido a la *evaluación del derecho de propiedad sobre el suelo*.

⁴⁷ El artículo 233.1 de la LS 92, al regular el procedimiento de venta forzosa, pone al desnudo cómo el valor que aquélla regula en su Título II no corresponde con el verdadero valor del suelo resultante de su ordenación material. Dicho artículo diferencia con toda claridad el «precio del terreno» (que corresponde a su aprovechamiento real, en función del planeamiento) del «valor urbanístico» (a indemnizar al propietario del suelo objeto de expropiación por incumplimiento de los deberes urbanísticos).

⁴⁸ La *arbitrariedad* en la determinación del valor urbanístico (25-50% del coste de urbanización, 50-75-85 ... % del aprovechamiento, etc.) cabe entenderla en cuanto al proceso real de formación de los valores del suelo. Dicha arbitrariedad, sin embargo, ejemplifica la radicalidad, inherente al legislador del 90/92, el cual delimita el valor del derecho de propiedad urbana en función a su propio imperio legal, denotándose así la plena publicación del Derecho urbanístico operada.

- Y, por si lo anterior no fuera suficiente, por medio de añadir premios al valor establecido en base al aprovechamiento (art. 55 LS 92).

La amplitud del repertorio⁴⁹, así como, y sobre todo, su acusada separación del mundo real (al que desconoce o desprecia, y por tanto no intenta reconducir en su racionalidad), aunque merecen un severo reproche no deben enturbiar el sentido histórico profundo de lo que intentó la reforma de 1990 en cuanto a la valoración del suelo: la superación del viejo dogma, ínsito al derecho de propiedad, y consagrado por la legislación urbanística desde 1956, de vincular el valor de la propiedad a las expectativas de aprovechamiento generadas por el planeamiento⁵⁰.

«Intentó», aunque no consiguió plenamente⁵¹. Los viejos dogmas son de difícil sustitución, y más éste que se enraíza en lo más profundo de la concepción de valor del suelo y del derecho de propiedad. Ello no obstante, y tras el efecto clarificador de la sentencia de Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997⁵², puede afirmarse que el «urbanismo» había consumado el objetivo trazado en 1956 de publicar el proceso de desarrollo urbano. Por primera vez podía afirmarse que la evaluación del suelo no solamen-

⁴⁹ Dicho repertorio, en una situación estándar (municipio de más de 25.000 habitantes, con Plan General adaptado a la Ley y Ponencia catastral coordinada con el planeamiento), abarcaba una veintena de casos. Si a ello se añadían las situaciones no estándar (municipios de menos de 25.000 habitantes, Derecho transitorio, etc.) la casuística de la valoración crecía exponencialmente. ¡Una auténtica delicia para alguien, como el que esto escribe, cuya actividad consistiese en la explicación de la nueva ley! (y de ahí, probablemente, mi juicio un tanto benévolo con la misma).

⁵⁰ Una muestra de lo acontecido en materia de valoración con la Ley 8/90 se deduce del análisis del sistema de tasación aplicable en el caso de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, ahora sí definitivamente *sancionatoria*, a diferencia de lo que ocurría con la Ley de 1976.

⁵¹ El sistema implantado en 1990/92 se quebraba, al menos, en tres situaciones límite:

a) Suelo urbanizable programado *sin plan parcial* (esto es: sin derechos urbanísticos adquiridos), en el cual se indemnizaba por encima del valor inicial (un 25% del coste de urbanización).

b) El caso del suelo *con derecho de edificar*, en el que junto al aprovechamiento de la licencia se evaluaba un premio (o indemnización por lucro cesante) equivalente al 25% del coste de ejecución material del proyecto edificatorio.

c) El supuesto de *expropiación urbanística*, en que se indemnizaba un 50 ó 75% del aprovechamiento tipo.

Cabe decir que, en todos esos casos, la LS 92 era inconsecuente consigo misma (art. 50.1) puesto que valoraba «no derechos» (como Humpty Dumpty celebraba felices «no cumplidos» en *Alicia a través del Espejo*), es decir: *expectativas de lucro*.

⁵² La Sentencia del TC, al eliminar la excepcionalidad de la expropiación urbanística de los arts. 59 a 61, permitió reencontrar (aunque por pocos meses) a la LS 92 consigo misma, al menos en cuanto a la absurda (en el contexto lógico de aquella Ley) concesión que dicha ley había aceptado en cuanto a la expropiación de ese tipo. Al declararse inconstitucionales sus artículos que diferenciaban los criterios de valoración en caso de expropiación urbanística, se retomó, así, el espíritu de la Ley 8/90: evaluar derechos adquiridos, no expectativas de derecho.

te era *objetiva* (gustase o no dicha «objetividad») sino que se refería a los *derechos* (fuesen o no de nuestro agrado en su regulación) *realmente adquiridos*. Se había quebrado por vez primera la identidad, intrínseca al derecho de propiedad, entre valor y expectativas.

Este era el panorama con que se encontró la Ley de Reforma de 1998.

5. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA VALORACIÓN DE SUELO EN LA LEY 6/1998: ¿HACIA EL VALOR DE MERCADO?

La valoración de suelo en la Ley 6/1998 se articula en un conjunto de principios rectores. En primer lugar se reafirma el camino, iniciado en 1990/92, relativo a *unificar el sistema de tasación de los terrenos en torno a los criterios establecidos en la legislación de régimen de suelo*. El artículo 23 de la Ley 6 confirma la plena derogación, a los efectos de expropiación⁵³, de los procedimientos de valoración determinados en la LEF, y muy especialmente su artículo 43⁵⁴, y su sustitución completa por los fijados en la legislación de suelo, con independencia de la finalidad que la motive y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime. Se cierra así, de forma por el momento definitiva, la vieja polémica acerca de la esquizofrenia legal de mantener de forma simultánea dos formas o criterios contrapuestos de valoración.

En segundo lugar, la Ley 6/1998 rechaza la configuración básica del derecho de propiedad establecido en las Leyes del 90/92, especialmente en lo concerniente al proceso de adquisición gradual de facultades urbanísticas previo cumplimiento de los deberes o cargas de ese tipo, retornando a la formulación clásica (en la

⁵³ El art. 23, igualmente, indica que, en defecto de acuerdo entre los propietarios afectados, dichos criterios se aplicarán igualmente en los procedimientos de distribución de beneficios y cargas, de conformidad con lo que establezca la legislación autonómica.

⁵⁴ La derogación expresa del art. 43 LEF, a efectos de la valoración de suelo, se produjo fruto de la Ley 8/90 y del texto refundido de 1992 (Disposición Derogatoria Única). Algunos autores han proclamado la recuperación de vigencia del citado artículo resultado de la derogación, por la Ley 6/1998, de la LS de 1992. Hecho que vendría confirmado por la voluntad manifestada por el legislador (en la Exposición de Motivos) de recuperar el valor real como objeto último de la tasación. Sin embargo dicho planteamiento carece de base. La derogación de la LS 92 no permite suponer la recuperación de vigencia del art. 43 en lo relativo a la tasación del suelo, máxime cuando la propia Ley 6 introduce nuevos criterios valorativos que, ahora, son los que enmarcan el cuadro vigente en materia de valoración expropiatoria. La supuesta «recuperación del espíritu del 43 LEF» queda condicionada, por tanto, al contenido concreto de la regulación de suelo establecida en la nueva Ley, debiendo remitirse al mismo el análisis acerca de la pervivencia o no de dicho «espíritu», como más adelante se realiza en este mismo epígrafe. Mientras tanto cabe concluir que el tantas veces mentado artículo permanece derogado.

legislación urbanística española) del artículo 76 de la LS 76 (actual art. 2.1 de la Ley del 98), esto es al reconocimiento ínsito al derecho de propiedad de la apropiación privada del aprovechamiento urbanístico. Posicionamiento que tiene su correlato, en cuanto a la valoración del suelo, en el reconocimiento a efectos expropiatorios de las expectativas de aprovechamiento, con independencia del grado de cumplimiento efectivo de los deberes urbanísticos⁵⁵. Por tanto, *la Ley 6/1998 valora expectativas, no derechos adquiridos*, a diferencia de lo establecido en 1990/92.

El tercer y más significativo principio vertebrador de la valoración de suelo establecida en la nueva Ley es el relativo al carácter presuntamente real, o de mercado, de la tasación propuesta. Como se indica en la Exposición de Motivos de la Ley 6/1998, parece que uno de los principios rectores de dicha ley ha consistido en el abandono del concepto de valor urbanístico (e inicial), con el consecuente retorno al *valor real*, al *valor de mercado*. El legislador urbanístico, al estilo del *Viajero a través del Tiempo* de H. G. WELLS⁵⁶, ha dirigido su máquina del tiempo no hacia el futuro sino al pasado; más concretamente hacia 1954, es decir, hacia la Ley de Expropiación Forzosa y su reputado artículo 43.

La reforma crítica de la Ley del Suelo de 1992 no se ha pretendido limitar a la supresión del proceso de patrimonialización de las facultades urbanísticas, con el consiguiente regreso al estatuto jurídico del derecho de propiedad resultante de las leyes de 1956/76, sino que, en el específico terreno de las valoraciones, ha dirigido su horizonte temporal al sistema histórico de las leyes expropiatorias; es decir, el retorno al criterio del valor de sustitución de mercado.

Sin embargo, existen fuertes dudas de que dicho objetivo haya sido plenamente alcanzado. Como tantas veces ocurre, una cosa son los deseos y otra la realidad, y en este sentido no parece existir una plena concordancia entre lo expresado en la Exposición de Motivos (las aspiraciones o metas que se marca el legislador) y el articulado de la Ley (los resultados efectivos).

Un botón de muestra lo tenemos en el artículo clave en materia valorativa, el artículo 25 («criterio general de valoración»):

«El suelo se valorará según su clase y situación, en la forma establecida en los artículos siguientes».

⁵⁵ El retorno, en este sentido, a 1976 implica la reaparición de las «tijeras» que mencionamos en el epígrafe anterior: la dualidad de criterios valorativos en función al carácter expropiatorio o indemnizatorio por responsabilidad patrimonial de la Administración. En caso de expropiación, expectativas urbanísticas. En caso de indemnización, derechos adquiridos.

⁵⁶ H. G. WELLS: *The Time Machine*. London, 1895.

En dicho artículo, por tanto, nada se indica respecto al valor real o de mercado, siendo, en este sentido, significativa la modificación de su redactado a lo largo de la tramitación parlamentaria. La formulación original (tal como establecía el proyecto de Ley enviado al Congreso) del art. 25 remitía al valor real en cuanto objeto último de la valoración urbanístico-expropiatoria. Sin embargo, tras su discusión parlamentaria, se produjo una renuncia expresa a tal tipo de formulación, desapareciendo del articulado toda referencia expresa al mercado⁵⁷.

Pero es que, además, ningún otro artículo⁵⁸ hace referencia directa o expresamente al valor real. Es más, la redacción de la práctica totalidad del Título III, relativo a las *Valoraciones*, viene impregnada de una lógica que en nada se enraíza en la concepción liberal del valor de mercado. La referencia en el referido art. 25 a la «clase» (el estatuto jurídico o clasificación del suelo) y a la «situación» (el diferente valor del suelo en función a su localización⁵⁹) es un síntoma de lo que viene desarrollado en los artículos posteriores: *la valoración del suelo se establece en un marco claramente instalado en criterios objetivos de evaluación*.

La afirmación anterior viene demostrada en tres aspectos centrales de la nueva regulación administrativa de la valoración del suelo:

1. El criterio general relativo a la valoración de los suelos urbano (art. 28) y urbanizable (sectorializado) (art. 27.2) remite a la evaluación *fiscal* del suelo, no al valor de mercado.

2. Dicho valor de mercado no ocupa ni siquiera un lugar subsidiario: en los casos de inexistencia o pérdida de vigencia de los valores fiscales (arts. 27.2 y 28.4) la estimación del valor se establece de acuerdo con el *método residual*⁶⁰, no por medio del método de comparación de mercado.

⁵⁷ Asimismo, los borradores iniciales de la Ley del 98 presuponian, incluso en la valoración de suelo con aprovechamiento urbanístico consolidado por el planeamiento (suelos urbano y urbanizable sectorializado), un protagonismo singular al método de comparación de mercado, el resultado del cual (el valor real de mercado) debería ser en todo garantizado. La eliminación de esa remisión al método valorativo de comparación viene confirmada con la desaparición en el articulado finalmente aprobado del carácter de *mínimo indemnizatorio* atribuido al valor del suelo no urbanizable.

⁵⁸ Excepción hecha del art. 26, relativo al suelo no urbanizable, en el que el método de comparación de mercado, como más adelante se expondrá, ocupa un papel determinante en la estimación del valor.

⁵⁹ Dicha remisión a la localización como factor determinante del valor del suelo es una redundancia. El suelo es, ante todo, localización en la estructura urbana; de ahí que la referencia a la situación como elemento de valoración sea una obviedad tal vez innecesaria.

⁶⁰ Puede objetarse a lo anteriormente expuesto que el método residual no es sino un procedimiento de establecer el valor de mercado, y ello, en términos estrictos de lógica valorativa es cierto. Sin embargo lo que aquí es determinante es la referencia no directa al mercado, tal y como se produce en el método comparativo, y a la que remitía la tradicional concepción de valor real del art. 43 LEP, sino a criterios *objetivos* de tasación: el método residual,

3. El valor del suelo no urbanizable (o urbanizable no sectorializado), en la estimación del cual sí ocupa un lugar relevante el mercado, no representa, como sí lo hacía en la Ley de 1976 (art. 108 LS 76), un *mínimo indemnizable*. El método comparativo no reaparece, por tanto, ni siquiera de forma indirecta en la valoración de los suelos con expectativas urbanísticas expresamente definidas por el planeamiento.

La desaparición del proceso progresivo de patrimonialización, esto es de adquisición de las facultades o derechos sucesivos de «urbanizar», de «apropiación del aprovechamiento», a «edificar», y a la «edificación», con el consiguiente retorno al Derecho urbanístico clásico⁶¹ diseñado por las leyes del suelo de 1956 y 1976, unido a los criterios valorativos desarrollados en el referido Título III de la Ley 6/1998, sugieren que el modelo legislativo que en materia de valoración ha iluminado al legislador no es en absoluto, y pese a lo expresado en la Exposición de Motivos, el recogido por la legislación expropiatoria, sino específicamente el de dichas leyes del suelo, y más concretamente el de la Ley de 1976.

Efectivamente, tal como la Ley del Suelo de 1976 propuso, los *criterios centrales de valoración* que recoge la Ley 6/1998 pueden sintetizarse de la siguiente forma:

1. La valoración del suelo se realiza en base a la *clasificación del suelo* (art. 25). El estatuto jurídico de la propiedad, regulado por medio de la clasificación, establece una evidente distinción en los criterios y métodos de evaluación. Y en este sentido, a pesar de la voluntad expresada de eliminar toda distinción entre valor «urbanístico» e «inicial», resurge (arts. 26, 27 y 28) la distinción radical entre la valoración del suelo no urbanizable (y urbanizable no sectorializado), es decir de los terrenos desprovistos de aprovechamiento urbanístico conforme al planeamiento, y urbano o urbanizable (sectorializado). Las «tijeras» introducidas por el Derecho urbanístico implantado en 1956, y llevadas hasta sus últimas consecuencias en 1976, permanecen en la nueva legislación de suelo.

2. La valoración del suelo con expectativas urbanísticas consolidadas, esto es el urbano y el urbanizable sectorializado, se realiza de acuerdo al *valor fiscal del aprovechamiento urbanístico establecido por el planeamiento* (art. 27.2 y 28). Formulación del todo simétrica a la establecida en la Ley del Suelo de 1976 (art. 105), y que implica el reconocimiento de dos ideas fundamentales:

especialmente después de su reformulación al amparo del art. 30 relativo al descuento de los gastos de urbanización pendiente.

⁶¹ Entendemos aquí como «clásico» el derecho «conjunto» a edificar y urbanizar inherente al *ius aedificandi*. Esto es, en el contexto de las leyes del suelo de 1956 y 1976, el derecho a la apropiación privada de las expectativas urbanísticas generadas por el planeamiento urbanístico.

a) El *qué* se evalúa viene determinado por el plan (el aprovechamiento urbanístico). Es decir el planeamiento concreta los m² de techo o los m³ apropiables privadamente de los usos lucrativos que correspondan.

b) Mientras que el *cuánto*, esto es, la cuantificación económica de dicho aprovechamiento, viene concretado de forma pretendidamente *objetiva* por medio del recurso a la evaluación de carácter fiscal.

La valoración del suelo de 1998 supera, por tanto, la «desmaterialización» implantada por la legislación de 1990-92. El «valor» recupera, de forma general⁶², un sentido material, físico, al desaparecer la acusada separación existente entre *ordenación objetiva* (los aprovechamientos establecidos por el planeamiento) y *ordenación subjetiva* (las facultades o derechos adquiridos por el titular del suelo en virtud al grado de cumplimiento de los deberes urbanísticos). Pero dicho proceso de recuperación de su pleno contenido material no llega al extremo de identificar el valor a efectos urbanístico-expropiatorios con el valor de mercado. La Ley 6/1998 continúa la tradición propia de las leyes urbanísticas de buscar un horizonte no sometido directamente a los pulsos del mercado; un marco valorativo enraizado en criterios «objetivos». Sólo de esta manera cabe entender la insistencia de segmentar la valoración del suelo en función a la clasificación, así como de referir la cuantificación económica de aquella a la evaluación de carácter fiscal.

De ahí que la pretensión de que la nueva Ley haya vuelto al valor real de mercado, a pesar de lo indicado en la Exposición de Motivos así como de lo manifestado por alguno de los impulsores del proyecto legislativo⁶³, no puede afirmarse con rigor. Una cosa son los deseos y otra la (a veces cruda) realidad.

⁶² De «forma general», y no completamente, en tanto en cuanto continúa viva la concepción de separar el derecho subjetivo de propiedad de la ordenación positiva del suelo: tanto en suelo urbanizable, como en suelo urbano en el que se han delimitado unidades de ejecución, el derecho de propiedad no implica la apropiación mecánica de los aprovechamientos dibujados por el plan en cada parcela, sino el «aprovechamiento medio» resultante de la equidistribución de beneficios y cargas. De igual manera, el derecho de propiedad no capacita en dicha clase de suelo la apropiación de la totalidad del aprovechamiento urbanístico establecido por el planeamiento, puesto que un determinado porcentaje debe ser objeto de «cesión» obligatoria y gratuita. En este sentido la determinación del *valor del derecho de propiedad* de suelo, que es lo que realmente establece la legislación de régimen urbanístico y de valoraciones, no tiene por qué coincidir en todo caso y situación con el *valor del suelo en cuanto elemento material*. Ello no obstante, al haber suprimido, la Ley 6/1998, el proceso de patrimonialización progresiva, y por tanto la arbitraria modulación del contenido económico de las facultades urbanísticas del derecho de propiedad establecidas por la Ley del Suelo de 1992, ha acercado de forma ostensible la evaluación del derecho de propiedad a la determinación material del valor del suelo. De ahí nuestra afirmación, por tanto, de que dicha Ley ha vuelto a *materializar* la valoración del «suelo».

⁶³ Así por ejemplo, el ministro de Fomento al presentar la Ley en el Colegio de Arquitectos de Cataluña (mayo de 1998), interrogado sobre cómo podía decirse (en la Exposición

La realidad nos indica que, a pesar de los deseos del legislador, se ha producido un ligero desajuste en la «máquina del tiempo» de nuestro Viajero. Como en las películas de ciencia ficción, donde un pequeño error en el establecimiento del reloj de la máquina puede representar la irrupción en un escenario temporal no deseado, el legislador urbanístico de 1998, que había puesto rumbo al artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, recalca realmente en un «destino» imprevisto: el marco valorativo de la Ley de 1976.

6. SUPUESTOS CONCRETOS DE TASACIÓN EN LA LEY 6/1998

Como se ha indicado en el apartado precedente, la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998 establece un marco de valoración del suelo acusadamente segmentado en virtud a la clasificación del suelo. Las «tijeras» introducidas por la clasificación tienen un efecto directo e inmediato en la tasación de los terrenos. De ahí que la concreción de aquélla en suelo no urbanizable, urbanizable sectorializado o no, y urbano tenga una inmediata repercusión en la evaluación del suelo a efectos urbanístico-expropiatorios.

Sin embargo, más allá de la simple clasificación teórica en las tres grandes categorías de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable), la distinción entre los criterios valorativos se produce, fundamentalmente, en función al *régimen jurídico real*, y no sólo formal, del suelo. Quiere ello decir que lo auténticamente determinante no es la adjetivación nominal⁶⁴ de la clasificación del suelo, sino su contenido real. Dicho criterio se hace especialmente evidente en el caso del suelo urbanizable *no sectorializado*, regulado

de Motivos) que se había vuelto al valor de mercado cuando el criterio básico de valoración continuaba siendo de naturaleza fiscal, afirmó «que como todo el mundo ya sabe *el valor fiscal es el valor de mercado*». Ciertamente «todo el mundo sabe» que eso no es cierto.

⁶⁴ La referencia a la *clasificación real*, y no sólo nominal, del suelo se evidencia en el caso del suelo «urbanizable no sectorializado», el cual se evalúa de idéntica manera al suelo «no urbanizable» en vez de remitirse al suelo «urbano» o «urbanizable sectorializado». Dicha identidad valorativa del suelo «urbanizable no programado», o no sectorializado, con el suelo rústico se introdujo en la Ley 8/1990, y en el texto refundido de 1992 (aunque previamente, la Ley de Valoraciones vasca, de 1989, la había anticipado para el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco), tras un profundo debate acerca de la naturaleza auténtica de dicho tipo de suelo. El suelo «no programado», como en la actualidad el «no sectorializado», tiene un régimen urbanístico idéntico al del suelo «no urbanizable»: mientras no se programa efectivamente el derecho de propiedad no comporta ninguna capacidad efectiva para determinar su concreta urbanización en un horizonte temporal determinado. De ahí que la Ley 8/1990 identificase el régimen valorativo de ambos tipos de suelo. En este mismo sentido, la Ley del 98 sigue el camino iniciado con las leyes del 90/92 de remitirse a la naturaleza auténtica del suelo «urbanizable no sectorializado» (o «no programado»), a diferencia de la Ley de 1976 que al referir la tasación de éste al criterio de valor urbanístico, en vez de inicial, se basaba en un criterio *nominal* de clasificación.

en el art. 16.2 de la Ley 6, cuyo régimen valorativo remite al del suelo no urbanizable, en vez de hacerlo, como sería lógico en tanto a su carácter de *urbanizable*, al relativo al suelo de esta naturaleza.

Así, por tanto, nos encontramos ante *dos grandes tipos de valoración en función a la existencia o no de aprovechamiento urbanístico susceptible de ser apropiado privadamente*, y por tanto a la existencia de expectativas urbanísticas amparadas por el planeamiento:

1. La valoración de los suelos no urbanizable y urbanizable no sectorializado, en los cuales al no existir propiamente (ni siquiera en el marco del art. 16.2) un derecho efectivo a la urbanización y edificación la valoración no puede realizarse en base a criterios de carácter urbanístico.

2. La relativa a los suelos urbano y urbanizable sectorializado, en los cuales el establecimiento por el planeamiento de aprovechamientos de carácter urbanístico, congruente con la plena capacidad de los titulares del suelo de apropiárselos, capacita una valoración sustentada en criterios estrictamente urbanísticos.

Nos encontramos, por tanto, ante dos concepciones de valor diferenciadas en función a la existencia o no de aprovechamientos y de expectativas (plenamente fundadas) de carácter urbanístico. Situación no muy distinta a la establecida en las leyes de 1976 y siguientes, con la distinción entre valor *inicial* y *urbanístico*. Así pues, la ley de 1998 si bien suprime formalmente tal distinción, y el valor ya no se adjetiva de ninguna manera, continúa manteniendo en la práctica dichos conceptos.

6.1. LA VALORACIÓN DE LOS SUELOS NO URBANIZABLE Y URBANIZABLE NO SECTORIALIZADO

Los artículos 26 y 27.1 regulan la evaluación de los suelos no urbanizable y urbanizable no sectorializado. Puesto que en los mismos no existe ninguna atribución positiva de aprovechamiento en virtud de la legislación urbanística y del planeamiento, la valoración discurre por caminos completamente diferenciados de la relativa a los terrenos caracterizados por dicha atribución efectiva de aprovechamiento urbanístico. Nos encontramos, por tanto, y aunque no se reconozca formalmente, ante una especie de *valor inicial*. Sin embargo, se trata de un valor inicial muy distinto al regulado históricamente por las leyes de 1956, 76 y 92. Posiblemente es en este caso donde las novedades de la Ley 6/1998 son más evidentes. Y donde tal vez sea posible hacer realidad los deseos expresados por el legislador de identificar el valor urbanístico-expropiatorio del suelo con el resultante del mercado.

El artículo 26 de la Ley 6/1998 indica expresamente:

1. «El valor de este suelo [no urbanizable y no sectorializado] se determinará por el *método de comparación* a partir de valores de fincas análogas. A estos efectos, la identidad de razón que justifique la analogía deberá tener en cuenta el régimen urbanístico, la situación, tamaño y naturaleza de las fincas en relación con lo que se valora, así como, en su caso, los usos y aprovechamientos de que sean susceptibles.

2. Cuando por la inexistencia de valores comparables no sea posible la aplicación del método indicado en el punto anterior, el valor del suelo no urbanizable se determinará mediante la *capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo*, y conforme a su estado en el momento de la valoración».

Dicha regulación del valor «inicial» representa un cambio fundamental, casi un giro copernicano, respecto a la históricamente heredada. Y ello por dos razones fundamentales:

a) Por una parte, la nueva regulación omite de forma expresa e intencionada toda referencia a excluir del valor «inicial» cualquiera otro aprovechamiento que no corresponda al del carácter rústico del suelo. En las leyes del suelo anteriores, y de forma destacada en las de 1976 y 1992, el valor del suelo no urbanizable debía determinarse *excluyendo del mismo todo tipo de aprovechamiento urbano*⁶⁵. Las expectativas urbanísticas, formadas realmente en el mercado suelo pero carentes de apoyo jurídico al carecer dicha clase de suelo de aprovechamiento urbanístico, no podían ser valoradas. Sin embargo, en el nuevo texto legal tal prohibición expresa no se produce, abriéndose por tanto el camino a considerar tales *expectativas urbanísticas*, incluso en suelo no urbanizable.

b) Por otra, la referencia al *método de comparación* en cuanto criterio prioritario de valoración confirma las sospechas introducidas a raíz de lo expuesto en el párrafo anterior, esto es la autorización por la nueva Ley a evaluar «expectativas» urbanísticas en suelo no urbanizable. Dado que dicho método no permite, de forma objetiva y pacífica, la exclusión de tales «expectativas», las cuales forman parte intrínseca del precio de mercado, su priorización en relación a la técnica de capitalización manifiesta la voluntad del legislador de proceder a evaluar e indemnizar dicha expectativas virtuales no amparadas por el planeamiento.

Ambas novedades en la determinación del valor del suelo no urbanizable y no sectorializado están, por tanto, estrechamente

⁶⁵ Así, por ejemplo, el art. 104.1 de la LS 76 indicaba, al regular la evaluación del valor inicial, que «en ningún caso se podrán tomar en consideración valores o rendimientos que tengan relación directa o indirecta con la *posible utilización urbana de los terrenos*».

relacionadas. Configuran un nuevo criterio de evaluación de los suelos rústicos del todo alejado de la cultura urbanística que, desde 1956, ha venido construyéndose en nuestro país, y que a buen seguro tendrá fundamentales repercusiones en el proceso de adquisición de dicha clase de suelos.

6.2. VALORACIÓN DEL SUELO URBANO Y URBANIZABLE SECTORIALIZADO

Los terrenos a los que el planeamiento ha asignado de forma expresa *aprovechamiento urbanístico*, por tratarse de suelos clasificados de urbanos o urbanizables sectorializados (art. 16.1), se tasarán conforme a dicho aprovechamiento, de acuerdo con las normas contempladas en los 27.2 y siguientes. La evaluación de dicha clase de suelos se establece, con carácter general y tal como se ha avanzado anteriormente, en virtud al *valor fiscal del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación* (art. 27.2 primer párrafo, y 28. 1, 2 y 3). Criterio idéntico al expresado por el art. 105 de la LS 76 relativo a la estimación del valor urbanístico de los suelos urbanos y urbanizables, el cual puede expresarse del siguiente modo:

$$VS = A \times VRF$$

siendo VS el valor del suelo con aprovechamiento urbanístico, A el aprovechamiento susceptible de apropiación, y VRF el valor fiscal de repercusión.

La valoración de dichos suelos se realiza, por tanto, de *forma reglada*, no por medio del mercado. El planeamiento, en virtud de la Ley de Régimen de Suelo, determina el aprovechamiento susceptible de apropiación privadamente (que como sabemos no siempre coincide con el asignado materialmente a la parcela original), siendo dicho aprovechamiento monetarizado por medio de criterios fiscales (el valor de repercusión establecido por las Ponencias de valoración catastral). La Ley 6/1998 descarta, por tanto, una definición autónoma de *objetividad* en la valoración, remitiendo ésta a la tasación fiscal, de forma simétrica a lo que ya realizó en 1976 el legislador urbanístico. A su vez la valoración reglada no descarta de ninguna manera el valor de mercado, pero no se dirige a él de forma directa y manifiesta, sino por medio de la evaluación de naturaleza fiscal. La remisión al valor de repercusión de carácter fiscal se configura, en consecuencia, como el criterio general de valoración de dicha clase de suelos dotados de aprovecha-

miento, representando la *valoración residual del suelo*⁶⁶ (art. 27.2 *in fine* y 28.4) un recurso excepcional, aplicable tan sólo en casos de inexistencia o pérdida de vigencia de los valores catastrales.

Concretamente la Ley 6/98 establece los siguientes supuestos de valoración en suelo urbano y urbanizable sectorializado:

1. *Suelo urbanizable sectorializado*, o en el que se hayan establecido las condiciones para su desarrollo urbanístico (art. 27.2). El valor del mismo se obtendrá por aplicación al «aprovechamiento que corresponda» del «valor básico de repercusión» establecido en las ponencias de valoración catastral⁶⁷. Dado que, en dicha clase de suelo, el aprovechamiento susceptible de apropiación corresponde, como mínimo⁶⁸, al 90% del relativo al ámbito o sector en el que se encuentra (art. 18.4), será a ese aprovechamiento, determinado en virtud a lo establecido en la legislación autonómica, el objeto de evaluación, independientemente de la calificación concreta de la finca objeto de expropiación.

2. *Suelo urbano sin urbanización consolidada* (art. 28.1). El valor de dicha subclase de suelo⁶⁹ se determinará, salvo lo dispuesto en

⁶⁶ En todo caso, cabe recordar, de nuevo, que el método residual, si bien es un procedimiento para la obtención del valor de mercado, dista mucho de ser el método de comparación. Es un mecanismo para alcanzar racionalmente el precio más probable, y, por tanto, se asienta sobre criterios objetivos y fundados, y no sobre simples intuiciones o especulaciones.

⁶⁷ El Decreto 1020/1993, sobre Normas Técnicas de Valoración Catastral diferencia tres escalas en la determinación del valor: la escala zonal, o de polígono, en la que se determina el VBR, o *valor básico de repercusión*, la escala microzonal, o pormenorizada, en la que se establece el VRC, o *valor de repercusión de calle*, y la de parcela, donde se obtiene el VRP, o *valor de repercusión de parcela*.

⁶⁸ Quiere ello decir que el legislador autonómico puede establecer, en cuanto aprovechamiento susceptible de apropiación, cualquiera otro porcentaje situado entre el límite inferior del 90% y el superior del 100%. Ello sea dicho con las reservas que merece el hecho de que, dado el mandato constitucional de participación en las plusvalías generadas por la acción colectiva de planeamiento (art. 47 CE), pueda reducirse a la nada, o a una cuantía despreciable, el deber de cesión de aprovechamiento. En el supuesto en que la Comunidad Autónoma no hubiese legislado de forma efectiva es de suponer opera la cesión del 10% del aprovechamiento medio del suelo urbanizable programado, o sectorializado, de acuerdo con lo establecido en la Ley del Suelo de 1976 (norma que ha recuperado fuerza, tras la sentencia del Tribunal Constitucional, al declarar éste la inconstitucionalidad de la Ley de 1992 en lo relativo a la asignación de aprovechamientos urbanísticos). En todo caso cabe recordar, igualmente, que en la valoración del aprovechamiento deberá tenerse en cuenta la capacidad del legislador autonómico de reducir las cargas de urbanización que correspondan a la Administración, hasta el punto de poder exigir, en su caso, la cesión de aprovechamiento libre de cargas de urbanización; hecho que deberá repercutir en la evaluación del suelo antes de urbanizar (ofreciendo el art. 30 el procedimiento para su descuento, si ese hecho no hubiese sido tenido en cuenta en la determinación del valor).

⁶⁹ La subclasificación introducida en la Ley 6/1998 relativa al suelo urbano, consolidado o no por la urbanización, requiere de desarrollo legislativo por parte de las CCAA, al ser éstas las únicas capacitadas, en virtud a su exclusiva competencia en urbanismo, para determinar las condiciones concretas en las que se produce tal consolidación. En defecto de dicho desarrollo normativo habrá que estar a la espera de la jurisprudencia en este campo, pudiendo

relación al supuesto tratado a continuación, por aplicación al «aprovechamiento resultante del correspondiente ámbito de gestión» en que esté incluido, del «valor básico de repercusión más específico» recogido en las ponencias de valoración catastral para el terreno concreto a valorar. Siendo dicho aprovechamiento como mínimo el 90% del relativo al correspondiente ámbito de gestión en que se encuentre (art. 14.2c), y el valor de repercusión el que se deduzca de la situación concreta en el mismo de la parcela objeto de valoración, esto es, el *valor de repercusión de calle* (VRC).

3. *Suelo urbano objeto de reforma interior, renovación o mejora urbana* (art. 28.2). Su valor será el más alto⁷⁰ de los siguientes: el que se obtenga a partir del planeamiento, es decir según lo dispuesto en el artículo 28.1 relativo al suelo urbano sin urbanización consolidada⁷¹, o el *resultante de la edificación existente*. La Ley distingue, por tanto, entre valor *potencial* y *realizado* (o materializado) de este tipo de suelo, debiendo indemnizarse el más elevado de ambos⁷².

4. *Suelo urbano consolidado por la urbanización* (art. 28.3). En este tipo de suelo el valor se determinará por aplicación al *aprove-*

do anticiparse, no obstante, de forma muy probable que como mínimo habrá de considerarse como *no consolidado por la urbanización* el suelo urbano *incluido en ámbitos de gestión*, es decir donde vayan a producirse procesos de equidistribución de beneficios y cargas (o, alternativamente, expropiación de derechos) por el hecho de haberse establecido (ya sea por el planeamiento general o derivado, ya *a posteriori*, en virtud de lo determinado por la legislación urbanística) algún tipo de modalidad sistemática en la ejecución del planeamiento.

⁷⁰ El artículo 28.3 se refiere al *aprovechamiento* más alto, y no al valor. Parece como si el legislador hubiese olvidado que el valor de repercusión aplicable a cada aprovechamiento puede diferir sustancialmente, en función de los usos y edificabilidades a evaluar. Por ejemplo, el planeamiento vigente puede proponer una transformación de una zona industrial (edificación existente) a residencial y comercial; obviamente, en dicho caso no sólo varía el aprovechamiento materializado sino también, probablemente, el *valor de repercusión* aplicable. De ahí que cualquier interpretación racional del art. 28.2 deba pasar por entender que es el mayor *valor final del suelo* (es decir, el producto del valor de repercusión por el aprovechamiento, sean éstos materializados o potenciales) el objetivo último de la evaluación en dicho tipo de suelo.

⁷¹ Aunque el art. 28.2 no indica de forma expresa que los supuestos de reforma interior, renovación o mejora urbana representen modalidades específicas del régimen de suelo urbano *no consolidado por la urbanización*, no cabe duda de que así es, como se deduce del apartado primero de dicho art. 28. Así pues, el aprovechamiento a evaluar, derivado del planeamiento vigente, será el regulado con carácter general para dicha subclase de suelo, de acuerdo con lo establecido en el art. 14.2, es decir el correspondiente al ámbito de gestión, una vez deducido el porcentaje determinado por la legislación autonómica.

⁷² En realidad nos encontramos, aquí, ante la única concesión que el nuevo texto legal realiza en favor de los *derechos adquiridos* (el valor *realizado* del suelo), los cuales predominan sobre las *expectativas de derecho* (el valor potencial del mismo derivado del planeamiento) en caso de ser, económicamente, superiores. El *ser* se impone al *devenir*, aunque sea a los simples efectos económicos resultantes de la expropiación o indemnización. Con ello sobrevive en la nueva Ley el espíritu del antiguo art. 56 del Texto Refundido del 92, aunque exclusivamente limitado a los supuestos de reforma interior, renovación o mejora urbana!

*chamamiento establecido por el planeamiento para cada terreno concreto*⁷³ del «valor básico de repercusión en parcela» recogido en las ponencias de valoración catastral, o, en su caso del de «repercusión de calle o tramo de calle corregido [a escala de parcela] en la forma establecida en la normativa técnica de valoración catastral», esto es, del *valor de repercusión de parcela* (VRP).

5. Finalmente, cabe referir aquí los supuestos de *carencia de planeamiento*, así como el relativo a los terrenos, sitios en suelo urbano o urbanizable, y a los cuales *no se atribuya aprovechamiento lucrativo alguno* y que, a su vez, *no se encuentren incluidos en un determinado ámbito de gestión* (art. 29). En dichos casos la ausencia de aprovechamiento urbanístico efectivo así como de instrumento equidistribuidor que permita el reparto de los beneficios y cargas del planeamiento, determina la necesidad de establecer una especie de aprovechamiento ficticio o virtual, a los simples efectos indemnizatorios. Dicho aprovechamiento se identifica en la Ley 6/98 con la *media ponderada de los aprovechamientos del polígono catastral* en el que se encuentren situados los terrenos objeto de evaluación, debidamente homogeneizados en función del uso predominante⁷⁴.

CONCLUSIONES

Las líneas que preceden han pretendido presentar el escenario en que se inserta la nueva legislación de suelo en el campo específico de las valoraciones. Hemos visto cómo el legislador parece

⁷³ Cabe plantearse aquí la cuestión relativa a cómo valorar esta subclase de suelo en aquellas Comunidades Autónomas que, en virtud a sus competencias en materia de urbanismo, hayan recuperado la técnica de los aprovechamientos tipo y las transferencias de aprovechamiento, y donde, por tanto, pueda existir discordancia entre el aprovechamiento patrimonializable (el tipo del área de reparto correspondiente) y el objetivamente resultante de la ordenación urbana. En este caso: ¿cómo valorar el suelo?, ¿por el aprovechamiento objetivo?, ¿o por el subjetivo? La respuesta a este dilema sólo puede derivarse de la contestación que, previamente, se haya dado a la cuestión de fondo: ¿tienen capacidad las CCAA para desarrollar el régimen jurídico del suelo, y particularmente el artículo 14.1 relativo al suelo urbano consolidado por la edificación?, ¿sería constitucional tal forma de proceder? Y si así lo fuese, ¿es constitucional el redactado actual del art. 14.1 (y en general del Título II)?, es decir ¿puede el legislador estatal regular de forma cerrada y rígida el estatuto de suelo, sin dar algún campo de maniobra a la política urbana, cuya competencia constitucional corresponde a las CCAA? El tema, de indudable interés práctico para aquellas Comunidades que hayan legislado en materia de régimen jurídico de suelo, no puede ser abordado aquí en profundidad, pero sí cabe anticipar mi opinión de que, probablemente, caben dudas fundadas acerca de la plena constitucionalidad del actual redactado del referido Título II de la Ley 6/1998, y muy particularmente de su artículo 14.1.

⁷⁴ Dicha homogeneización, así como, en general, la regulación del procedimiento concreto para la determinación de la mencionada *media ponderada* de aprovechamientos, corres-

haber superado de forma definitiva la esquizofrenia que le aquejaba, en cuanto mantenía la coexistencia simultánea de dos criterios contrapuestos de valoración: el de mercado, en virtud de lo dispuesto en la legislación expropiatoria, y el de carácter objetivo, resultante de la legislación urbanística. Y que, aunque su destino proclamado era el retorno al viejo concepto de valor real (o de sustitución de mercado), ha recalado finalmente en un marco valorativo no muy distinto del establecido con la Ley del Suelo de 1976, que tiene en el *valor objetivo* del suelo su principal fundamento. Situando de nuevo en el valor fiscal del aprovechamiento urbanístico la consecución de la tantas veces anhelada, y casi nunca alcanzada, objetividad en el proceso evaluador.

Se ha presentado el proceso según el cual la nueva legislación de suelo ha abandonado, en cuanto al estatuto jurídico y a los criterios de valoración, el «modelo» de derechos adquiridos en el que sustentaba la Ley del 92, retornando al principio, básico en la legislación urbanística vigente entre 1956 y 1990, relativo a la plena patrimonialización privada de las *expectativas urbanísticas* resultantes del planeamiento, aunque ello haya sido a costa de reintroducir las «tijeras» que segmentan la valoración del suelo en función al objetivo, expropiatorio o indemnizatorio por responsabilidad patrimonial, de la acción pública. Realimentando así, aunque en otro contexto completamente distinto tanto desde un punto de vista económico, como cultural y social, el compromiso histórico formulado en 1956: monopolio de la propiedad privada del suelo en la apropiación de la expectativas resultantes del planeamiento como contrapartida de la aceptación por aquélla del imperio público en materia de planeamiento. Modelo también es este caso muy distinto del que se fijó como inicial objetivo el legislador, cuyos deseos no eran otros que volver a la situación anterior a 1956, es decir el retorno a un modelo plenamente liberal, de imperio de la mano (invisible) del mercado.

Sueños frustrados. Deseos inalcanzados que, como en el caso del adolescente que imagina grandes metas, y cuando, ya viejo, observa retrospectivamente su vida observa con frustración y melancolía sus perdidos anhelos, torturan al legislador en el amargo recuerdo de lo que pudo ser y no fue. Esa es la situación en la que se encuentran los impulsores de la reforma en relación a la LS 98, especialmente en lo que corresponde a la valoración del suelo. Se pretendió recuperar la «eterna juventud» (la libertad del merca-

ponde al legislador autonómico. Urge, por tanto, una acción positiva de las CCAA por tal de regular de forma concreta el cálculo al que se refiere el art. 29, dada la multitud de interpretaciones que puede dársele al mismo.

do y el art. 43 LEF) y se quedaron en la triste monotonía de la madurez (el imperio del plan y el valor «objetivo»). Se pretendió volver a 1954 y el «viaje en el tiempo» recaló en 1976.

Sin embargo, nunca una vuelta atrás es del todo circular. Algo ha cambiado. Y no sólo en el sentido, a mi juicio negativo, que nos anuncia la nueva evaluación del suelo no urbanizable. También hay nuevas esperanzas, que hoy se centran en el art. 30, el más novedoso de la Ley 6. Sin embargo ésta es una historia que ya no hay espacio ni tiempo para ser, ahora, contada.