

El Justiprecio en la Expropiación Forzosa (De la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992)

Germán Valencia Martín
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Alicante

SUMARIO: INTRODUCCION. I. EL JUSTIPRECIO EN LA LEY DE EXPROPIACION FORZOSA. 1. Concepto de justo precio. 2. Elementos integrantes del justiprecio. 2.1. Valor objetivo y subjetivo de los bienes: el premio de afección. 2.2. Reparación integral de los daños y perjuicios patrimoniales causados por la expropiación. 2.3. Valor actual y valor expectante de los bienes. 2.4. Plusvalías y minusvalías. 3. Los criterios de valoración en general: criterios reglados y libertad estimativa. 4. Criterios particulares de valoración. 4.1. Fincas urbanas. 4.2. Fincas rústicas. II. EL JUSTIPRECIO ESPECIAL DE LAS EXPROPIACIONES URBANISTICAS HASTA LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO 1990/1992. 1. La aparición de un régimen expropiatorio especial en materia urbanística. 2. Los criterios de valoración del suelo en la legislación urbanística. 2.1. Consideraciones generales. 2.2. Discrepancias en torno a su ámbito de aplicación. 3. Los criterios de valoración en particular. 3.1. Valor inicial. 3.2. Valor urbanístico. III. LOS NUEVOS JUSTIPRECIOS DEL SUELO EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO DE 1992. 1. El justo precio en la Constitución y la doctrina del Tribunal Constitucional. 2. La reforma de la legislación del suelo 1990/1992. 2.1. Aspectos generales. 2.2. Principales novedades de la reforma. 3. La revisión de los valores catastrales. 3.1. Bienes de naturaleza urbana. 3.2. Bienes de naturaleza rústica. 4. El nuevo sistema de adquisición gradual de facultades de contenido urbanístico y los correspondientes justiprecios. 4.1. Derecho al aprovechamiento rústico. 4.2. Derecho a urbanizar. 4.3. Derecho al aprovechamiento urbanístico. 4.4. Derecho a edificar. 4.5. Derecho a la edificación. 5. Conclusiones. 6. Cuadros-resumen.

INTRODUCCION

La idea cardinal que preside la institución del justiprecio en nuestro Derecho, desde la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, es que el justiprecio ha de suponer la retribución por el valor real de los bienes ex-

propiados, que no es otro que el precio que sus dueños podrían obtener por su venta en el mercado. Así lo ha entendido siempre nuestra doctrina, desde el magnífico estudio de GARCIA DE ENTERRIA ¹, y ésta ha sido también la preocupación constante de nuestra jurisprudencia.

Podemos decir que en la Ley de Expropiación Forzosa laten dos ambiciones de difícil conciliación entre sí. La primera es la determinación del justiprecio por el valor real de los bienes expropiados, y la segunda, la certidumbre y seguridad en la fijación del justiprecio, que se consigue remitiendo a unos criterios precisos de valoración, como pueden ser los valores fiscales.

Pero los valores fiscales siempre han estado en nuestro país muy por debajo del precio real de las cosas, y, en especial, en el caso de las fincas rústicas o urbanas. Por eso, la propia Ley de Expropiación Forzosa tuvo que renunciar a su propósito inicial de remisión fija a los valores fiscales y consagró la libertad de criterio para el hallazgo del valor real de los bienes expropiados.

En la jurisprudencia siempre ha prevalecido, por encima de cualesquier otras consideraciones, esta preocupación por que el justiprecio se ajuste al valor real de los bienes. Esto puede explicar que en ocasiones se haya movido en la frontera de la ilegalidad o incluso la haya sobrepasado, especialmente en el ámbito peculiar de las expropiaciones urbanísticas.

En relación con las expropiaciones urbanísticas, el legislador, desde la Ley del Suelo de 1956, ha considerado inasumibles los precios del mercado, por considerarlos fruto de la especulación e incorporar plusvalías generadas por el planeamiento y no por la laboriosidad de los dueños. Por eso, excluyó en este ámbito la aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa, remitiendo para la determinación del justiprecio a valores fiscales.

Esta solución fue demasiado violenta y a la postre injusta, porque los valores fiscales eran demasiado bajos en comparación con los precios del mercado y porque la Administración española no ha sabido o no ha podido nunca controlar estos precios, cual ha sido siempre el deseo de nuestras leyes del suelo. Todo ello ha generado verdaderas injusticias entre los propietarios expropiados y los que podían vender sus solares en el mercado libre.

¹ Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956 (hoy publicado en monografías CIVITAS, Madrid, 1984).

Así puede entenderse que la jurisprudencia se resistiera durante un tiempo a aplicar la Ley del Suelo, y que después haya tratado siempre de comprimir el ámbito de las expropiaciones urbanísticas, y en las no urbanísticas haya reconocido expectativas urbanísticas o de otro tipo sobre fincas rústicas, a pesar de su catalogación como suelo no urbanizable.

En 1990 se aprobó la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo ², luego asumida en el nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 ³, que crea un nuevo panorama en cuanto al justiprecio de los terrenos.

En principio, la nueva legislación presenta dos ventajas:

1ª.- Acaba con la situación, francamente poco razonable, de la dispar valoración de los suelos según la causa de la expropiación, urbanística o no, que también generaba desigualdades de trato entre unos expropiados y otros, y

2ª.- Remite firmemente a valores fiscales (en concreto a las valoraciones catastrales), con lo que es de esperar una reducción de la conflictividad (excesivamente abundante) en la determinación del justiprecio.

Sin embargo, para salvar la filosofía del justiprecio como valor real de las cosas, es necesario que los valores fiscales a los que remite la nueva legislación reflejen los precios reales del mercado. Por eso, esta reforma hay que ponerla en conexión con el accidentado proceso actual de revisión de los valores catastrales, consecuencia de la también reciente Ley de Haciendas Locales de 1988 ⁴, que ordena la revisión de los mismos «tomando como referencia su valor de mercado» (art. 66.2). Sin esa revisión difícilmente será posible alcanzar en el orden expropiatorio justiprecios mínimamente justos.

El trabajo consta de tres partes. En la primera estudio la concepción tradicional del justiprecio en nuestra Ley de Expropiación Forzosa. En la segunda me ocupé de la problemática especial de las expropiaciones urbanísticas hasta la fecha. Por último, en la tercera examino la nueva legislación 90/92, ofreciendo al final un cuadro-resumen de los justiprecios del suelo resultantes de la misma.

² La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (BOE n.º 179, de 27 de julio).

³ Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE n.º 156, de 30 de junio)

⁴ Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales (BOE n.º 313, de 30 de diciembre)

I. EL JUSTIPRECIO EN LA LEY DE EXPROPIACION FORZOSA

1. Concepto de justo precio

La indemnización expropiatoria recibe en la Ley de Expropiación Forzosa (en adelante, LEF) la denominación de «justo precio». El justo precio es un concepto que procede de la escolástica, donde se utilizaba para censurar moralmente los precios del mercado, en relación, por ejemplo, con la usura. Con el paso del tiempo y el cambio de mentalidad a propósito de la actividad económica, ha llegado a significar justamente aquello a lo que se oponía, es decir, el precio de mercado. Este es el sentido en el que se recoge en la LEF, como «valor venal o de mercado, hic et nunc, del sacrificio en que la expropiación consiste»⁵.

La jurisprudencia española, en consonancia con la de otros países, ha añadido otra perspectiva fundamental: la consideración del justiprecio como «valor de sustitución». Esta idea se formula, en ocasiones, en el sentido de que el justiprecio ha de proporcionar al expropiado una cantidad de dinero suficiente para adquirir un bien análogo, lo cual lleva necesariamente a que su valoración se haga a precios de mercado, y, en este sentido, supone una repetición de la idea de que el justiprecio equivale a valor de mercado⁶. Pero también se formula como garantía de indemnidad de la situación patrimonial del expropiado⁷, lo cual implica que en la determinación del justiprecio se ha de tener en cuenta no sólo el valor de los bienes expropiados en sentido estricto, sino también todos los demás perjuicios patrimoniales derivados de la expropiación⁸. Sobre esta cuestión vamos a volver seguidamente al tratar de los elementos integrantes del justiprecio, pero conviene adelantar que en este aspecto la jurisprudencia probablemente ha ido más allá del texto de la Ley⁹ y de los planteamientos iniciales de la doctrina¹⁰.

⁵ Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, op. cit., pág. 121.

⁶ Vid., por eje., las Sentencias del Tribunal Supremo (en adelante: STS) de 16 junio 1987, Aranzadi (en adelante: Ar.) 4202 y de 24 mayo 1988, Ar. 4199.

⁷ Por eje., en la STS 17 junio 1987, Ar. 4208.

⁸ STS 10 febrero 1982, Ar. 424, entre otras muchas.

⁹ José Ramón PARADA VAZQUEZ, *Derecho Administrativo*, vol. I, Parte General, 1ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1989, pág. 432.

¹⁰ Expresados por GARCIA DE ENTERRIA, op. cit., pág. 121. Posteriormente este autor ha asumido también la postura jurisprudencial. Vid.: Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Tomás-Ramón FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 3ª edición, Civitas, Madrid, 1991, págs. 294 y sigs.

2. Elementos integrantes del justiprecio

El art. 36 LEF establece las bases técnicas sobre las que ha de procederse a la fijación del justiprecio. Su tenor literal es el siguiente: «1. Las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro»¹¹. Este precepto suscita una serie de cuestiones, que podemos desglosar del siguiente modo:

2.1. Valor objetivo y subjetivo de los bienes: el premio de afección

Es opinión unánime que la tasación ha de ceñirse al valor objetivo de los bienes, sin tener en cuenta su valor afectivo o sentimental para el expropiado, puesto que este valor recibe su compensación específica a través del llamado por la Ley «premio de afección» (art. 47 LEF).

A pesar de las precisiones que introduce el art. 47 del Reglamento de la Ley¹², no han quedado despejadas todas las dudas que plantea el cálculo del premio de afección, de ahí que exista una copiosa jurisprudencia al objeto de determinar qué partidas del justiprecio dan lugar al mismo y cuáles no¹³. El criterio jurisprudencial es que el premio de afección ha de computarse sobre las partidas que suponen compensación por la pérdida de bienes concretos y determinados y no sobre aquellas que son simple indemnización por perjuicios derivados de la expropiación¹⁴. Así, por ejemplo, no procede girar el premio de afección sobre la indemnización prevista por el art. 46 LEF para los casos de expropiación parcial, ni sobre la indemnización por los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación en las expropiaciones urgentes del art. 52.5ª LEF.

¹¹ El apartado 2 del art. se refiere a las mejoras: «Las mejoras realizadas con posterioridad a la incoación del expediente de expropiación no serán objeto de indemnización, a no ser que se demuestre que eran indispensables para la conservación de los bienes. Las anteriores son indemnizables, salvo cuando se hubieran realizado de mala fe.»

¹² Reglamento de Expropiación Forzosa, aprobado por Real Decreto de 26 de abril de 1957 (BOE n.º 160, de 20 de junio).

¹³ Vid., al respecto: Juan José LAVILLA RUBIRA, «La expropiación forzosa», en: J. A. Santamaría Pastor y L. Parejo Alfonso (dir.), *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1989, págs. 604 a 607.

¹⁴ Entre otras, STS 7 noviembre 1986, Ar. 6131.

Por otro lado, el premio de afección es igualmente aplicable en las expropiaciones urbanísticas, por más que en ellas los criterios materiales de valoración del suelo no sean los de la LEF ¹⁵.

2.2. Reparación integral de los daños y perjuicios patrimoniales causados por la expropiación

La doctrina entendió en un principio, conforme a criterios civilistas, que el carácter no culposo de la expropiación excluía el deber de indemnizar los perjuicios derivativos causados por la misma. En este sentido, las reglas de los arts. 45 (en relación con las cosechas pendientes) o del art. 46 (para el caso de las expropiaciones parciales) se entendían como excepciones a la regla general, cuya conformidad con la intención del legislador se veía en la elevación por éste del premio de afección al 5%, frente al 3% de las leyes anteriores ¹⁶.

Sin embargo, como ya hemos dicho anteriormente, la configuración jurisprudencial del justiprecio como «valor de sustitución» ha elevado a la categoría de principio general la indemnizabilidad de todo daño o perjuicio patrimonial dimanante de la expropiación. Sólo quedan excluidos los perjuicios de índole subjetiva, que no suponen la pérdida de una utilidad real, y que son los que se compensan a través del «premio de afección» ¹⁷.

Las reglas respecto de la fijación del justiprecio en los casos de expropiación que da lugar al traslado de industria son un ejemplo típico de aplicación de dicho principio ¹⁸.

¹⁵ *Vid.*, la STS 17 marzo 1992 (Actualidad Administrativa 1992-3, págs. 2116 y sigs.), fundamento jur. 5: «El premio cuestionado (de afección)... tiene por objeto específico compensar el valor afectivo que, al margen del puramente objetivo, tiene para los propietarios el bien expropiado, constituyendo en verdad un concepto de general aplicación, cual se desprende del propio precepto citado que determina su abono, sin hacer excepción de clase alguna, en todos los casos de expropiación, y... de otra parte los criterios de la Ley del Suelo se enderezan a obtener exclusivamente la valoración objetiva de los terrenos...»

¹⁶ En este sentido, GARCIA DE ENTERRIA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, *op. cit.*, págs. 121 y 122.

¹⁷ Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Tomás-Ramón FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, *op. cit.*, págs. 294 y 295.

¹⁸ Hay una amplísima jurisprudencia sobre este supuesto (*vid.*, por eje., la STS 22 junio 1987, Ar. 4262) que ha ido precisando todas las partidas que han de ser objeto de indemnización, que son, en definitiva, todos los perjuicios ocasionados por la variación de emplazamiento, incluido el buen nombre que tenía el establecimiento en la zona donde estaba enclavado.

La justificación de esta postura jurisprudencial podría venir del hecho de considerar al expropiado no como un simple vendedor, sino como un sujeto que además sufre una agresión, «una suerte de siniestro inesperado»¹⁹.

2.3. Valor actual y valor expectante de los bienes

El art. 36 LEF remite la valoración al tiempo de la iniciación del expediente de justiprecio. A este respecto, se planteó, en primer lugar, el problema de determinar el momento procedimental a que se refiere la Ley, que, según la jurisprudencia, es el de la apertura de cada pieza individualizada de justiprecio, y no el de la firmeza del acuerdo de necesidad de ocupación, como establecía el art. 28 del REF, el cual ha sido, por lo tanto, considerado inválido²⁰. Recogiendo esta jurisprudencia, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 señala como momento al que han de referirse las valoraciones, el «de iniciación del expediente de justiprecio individualizado» (art. 47)

Otra cuestión polémica es la de si es posible tener en cuenta no sólo el valor actual de los bienes, sino también sus expectativas de futuro (transformación de secano en regadío, expectativas urbanísticas, etc.). La jurisprudencia más reciente lo ha venido admitiendo, siempre y cuando no sean meramente hipotéticas y tengan una mínima realidad de presente²¹. Con ello desborda una vez más los términos literales de la Ley. Se trataría, a mi juicio, de otra consecuencia de la consideración del justiprecio como valor de sustitución y sería una prueba más de la postura garantista que adopta la jurisprudencia en materia de justiprecio. Las expectativas urbanísticas, sólo se excluían, por imperativo legal, en la valoración de los suelos no urbanizables expropiados por causas urbanísticas. Actualmente, conforme al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, habrá que excluirlas hasta la adquisición del derecho a urbanizar cualquiera que sea la causa de la expropiación, como veremos más adelante.

2.4. Plusvalías y minusvalías

La Ley excluye del cómputo las plusvalías que sean consecuencia directa del proyecto determinante de la expropiación, en regla, a decir de la doctrina, «justa, tradicional y general»²².

¹⁹ Así, PARADA VAZQUEZ, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Parte General, 4ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1992, pág. 572.

²⁰ Entre otras, STS 19 febrero 1976, Ar. 547.

²¹ Por eje., STS 7 noviembre 1980, Ar. 4161.

²² GARCIA DE ENTERRIA, *Los principios...*, op. cit., pág. 123.

Siguiendo la misma lógica, la jurisprudencia ha añadido que tampoco deben tenerse en cuenta (esta vez sería para rebajar el importe del justiprecio) las minusvalías que sean asimismo consecuencia directa del proyecto, como, por ejemplo, en el caso de expropiación de fincas edificables para la construcción de zonas verdes o viales, cuyo aprovechamiento lucrativo pasa a ser nulo²³. Esta jurisprudencia ya no será aplicable a los supuestos (que son los más frecuentes) de destino para zonas verdes, viales o semejantes, pues el Texto Refundido de la Ley del Suelo del 92 establece criterios muy precisos para la valoración de los terrenos destinados a sistemas generales o a dotaciones locales obtenidos por expropiación²⁴.

3. Los criterios de valoración en general: criterios reglados y libertad estimativa

La LEF estableció unas reglas de valoración precisas para distintas clases de bienes con el fin de reducir la conflictividad a que daría lugar la falta de unos criterios predeterminados. Así lo dice la Exposición de Motivos de la Ley: «Los criterios automáticos añaden a su intrínseca objetividad la ventaja de eliminar gran número de reclamaciones, ya que sustraen la base sobre la cual cabe plantearlas, que no es otra que la pluralidad abierta indefinidamente de los medios de estimación». Estas reglas son las contenidas en los arts. 38 a 42 de la LEF, de entre las cuales hoy están derogadas las relativas a valoración del suelo²⁵.

Como punto de partida se tomó el valor fiscal de los bienes declarado con anterioridad por los mismos expropiados, lo cual no carecía de lógica y tenía, incluso, una justificación material: el principio de vinculación a los propios actos²⁶. Sin embargo, la sistemática desarmonía entre los valores fiscales y el valor real (objetivo último de la Ley), llevó ya al legislador a introducir correcciones sobre los puros valores fiscales en la fijación de los criterios legales²⁷, e incluso a prescindir de ellos respecto de determinados bienes²⁸.

²³ Entre otras, STS 11 noviembre 1987, Ar. 8121.

²⁴ Arts. 58 y sigs.

²⁵ Así la disposición derogatoria de la Ley 8/1990, y ahora, la disposición derogatoria única n.º 3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. En concreto, cabe entender derogados los arts. 38.1 y 39 de la LEF y el art. 42.1 del REF.

²⁶ GARCIA DE ENTERRIA, *Los principios...*, op. cit., pág. 123.

²⁷ Como en el caso de los edificios y de las fincas rústicas, donde el criterio legal se sitúa en la media aritmética entre valores en venta y valores fiscales (arts. 38.2 y 39)

²⁸ En el caso de las acciones y participaciones en sociedades y las concesiones administrativas (arts. 40 y 41).

Y, sobre todo, le llevó a admitir en el art. 43 la utilización de otros criterios, cuando los valores obtenidos a través de los criterios legales no reflejaran el valor real. Esto es lo que se conoce como libertad estimativa o libertad de elección del criterio de valoración. El tenor literal del art. 43.1 es el siguiente: «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 artículos se fijan no resultare, a su juicio, conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de expropiación, por ser éste superior o inferior a aquella. 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*».

La posibilidad de hacer uso del criterio estimativo más adecuado, prescindiendo de los criterios legales, fue pensada como una posibilidad excepcional y sujeta a la necesidad de una rigurosa motivación ²⁹. Sin embargo, la doctrina advirtió tempranamente que el recurso al art. 43 acabaría convirtiéndose en la regla general ³⁰, y efectivamente así ha sido. También la jurisprudencia ha relajado en extremo la exigencia de motivación, contentándose con una motivación «sucinta», «mínima» o «racional y suficiente» ³¹.

²⁹ Así, según la Exposición de Motivos de la Ley: «Todo ello hace que sea preciso ponderar las valoraciones fiscales con las de mercado y *para casos excepcionales* dejar abierta la posibilidad de apreciación de circunstancias específicas, que de no tenerse en cuenta provocarían una tasación por completo irrazonable». Y según el apartado 3.º del art. 43 LEF: «En los supuestos previstos en el párrafo primero de este artículo comenzarán, desde luego, por evaluar los bienes o derechos expropiados con arreglo a las normas de valoración que se señalan en esta Ley, pero al mismo tiempo podrá proponer el propietario o la Administración, y decidir en definitiva el Jurado, las rectificaciones que, a su juicio, deban ser introducidas, en alza o en baja, en el justiprecio, *fundamentando, con el mayor rigor y detalle, las modificaciones propuestas*».

³⁰ GARCIA DE ENTERRIA, *Los principios...*, *op. cit.*, pág. 124.

³¹ Entre otras muchas, STS 23 septiembre 1986, Ar. 4806. Aun en los casos en que aprecia un defecto de motivación, el Tribunal Supremo no suele reconocerle eficacia invalidante. Según LAVILLA RUBIRA, *op. cit.*, pág. 575, en los últimos años, el Tribunal Supremo no ha anulado en ninguna ocasión un acuerdo del Jurado por estas razones, y, por el contrario, ha estimado los recursos interpuestos contra sentencias de instancia que sí lo habían hecho. Con ello muestra su proclividad a entrar en el fondo del asunto, sobre el que sí ejerce un control plenario.

A pesar de que ya se intuía que la Ley iba a fracasar en su empeño de generar certidumbre y reducir la conflictividad, fue elogiada, pensando que el contribuyente no es el único, ni siquiera el principal responsable del distanciamiento entre los valores fiscales y los de mercado, «sino que está en ello implicado un complejo de circunstancias generales, y en primer lugar la propia estructura envejecida de nuestro sistema fiscal»³².

Tal distanciamiento sigue siendo la razón invocada por la jurisprudencia para admitir con toda normalidad el ejercicio de la libertad de criterio del art. 43, y para usarla ella misma. Veamos un ejemplo: «Aunque es una realidad indudable que cada día los valores fiscales se acercan más a los valores reales, todavía no se ha alcanzado la perfecta ecuación valor fiscal-valor real. Por esta razón, la regla contenida en el art. 43 LEF ha ido abriéndose paso en la vida expropiatoria hasta convertirse en norma general de actuación de los Jurados, muy especialmente por ser la que, en general, las propias partes invocan al formular sus respectivas hojas de aprecio en el correspondiente expediente administrativo, en actitud esencialmente coincidente con la del legislador, latente en la Exposición de Motivos de la citada Ley y claramente reveladora de su interés por la fijación de un valor real y justo de los bienes y derechos expropiados»³³.

El recurso al art. 43 de la LEF sólo quedaba excluído para la valoración de los terrenos en las expropiaciones por causas urbanísticas, y a partir de la nueva legislación lo va a estar en la valoración de los terrenos en toda clase de expropiaciones. Pero se podrá seguir aplicando en la valoración de las demás clases de bienes o derechos expropiados siempre que la aplicación de los criterios objetivos de la LEF u otras leyes especiales no dé como resultado el valor real, y también, con mayor motivo, en otros dos supuestos: cuando no consten los datos necesarios para aplicar las fórmulas legales, y respecto de aquellos bienes y derechos para los que la LEF u otras leyes especiales no establecen criterio alguno (como, por eje., los bienes muebles, según reconoce expresamente el art. 43.2 LEF)³⁴.

En un estudio reciente dirigido por MARTIN MATEO acerca de la eficacia social de la Jurisdicción contencioso-administrativa³⁵, pudimos

³² GARCIA DE ENTERRIA, *Los principios...*, *op. cit.*, pág. 125.

³³ STS 22 enero 1979, Ar. 95.

³⁴ Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Tomás-Ramón FERNANDEZ, *Curso...*, vol. II, *op. cit.*, págs. 298 y sigs.

³⁵ Ramón MARTIN MATEO, *Eficacia social de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, INAP, 1989, pág. 81.

constatar que la expropiación forzosa es uno de los sectores que produce más litigiosidad en el orden contencioso-administrativo. Concretamente, entre los años 1983 y 1987, en promedio un 11% de las sentencias del Tribunal Supremo, versaron sobre expropiación forzosa, lo que le otorga el tercer lugar, sólo superado por los sectores de función pública (23%) y urbanismo (16%). La LEF quería, precisamente, evitar esta situación. Si no lo ha logrado es porque ella misma cedió a su intención inicial de implantar unos criterios automáticos y seguros de valoración. En su honor hay que decir, sin embargo, que lo hizo no en beneficio de la Administración, sino del expropiado. La nueva legislación del suelo, en cuanto otorga mayor certeza a la valoración de terrenos, que es con mucho el supuesto más conflictivo, es de esperar que al menos reduzca el índice de litigiosidad por expropiaciones.

4. Criterios particulares de valoración

Vamos a hacer una somera referencia a los criterios utilizados por la jurisprudencia, fundamentalmente en uso de la libertad estimativa del art. 43, en relación con la valoración de las fincas en las expropiaciones no urbanísticas, para que sirva de contraste con los aplicados a las valoraciones urbanísticas y con la nueva legislación. Para mayores detalles, y en relación con otras categorías de bienes y derechos, nos remitimos al exhaustivo trabajo de LAVILLA RUBIRA ³⁶.

Hay que advertir, no obstante, que la propia jurisprudencia concede escaso valor predictivo a todo criterio de valoración, habida cuenta de su entendimiento del justiprecio como «valor de sustitución», que exige prestar mucha atención a las circunstancias particulares de cada caso: «La labor de tasación de los terrenos expropiados a efectuar por los Jurados no tiene un carácter general y doctrinal, sino concreto, individualizado y práctico, con un solo fin perfectamente precisado por la LEF: hallar el valor real de los bienes» ³⁷.

4.1. Fincas urbanas

En cuanto a la distinción entre fincas urbanas (la LEF habla de «solares») y rústicas, al objeto de aplicar unos u otros criterios de valoración (inicialmente, los del art. 38 o los del 39 de la LEF), la jurisprudencia

³⁶ LAVILLA RUBIRA, «La expropiación forzosa», *op. cit.*, págs. 615 y sigs.

³⁷ STS 18 abril 1989, entre otras similares.

dencia mayoritaria entiende que, tratándose de expropiaciones no urbanísticas, no hay que regirse por los criterios de la Ley del Suelo y, en consecuencia, se muestra proclive a extender el concepto de finca urbana, haciendo prevalecer, por ejemplo, la existencia de servicios municipales sobre el aprovechamiento rústico de la finca ³⁸.

Como aplicación del principio general de exclusión de las minusvalías derivadas del proyecto, el destino como viales o zonas verdes de los solares expropiados no ha de tenerse en cuenta en la fijación del justiprecio ³⁹.

Entre los factores que la jurisprudencia reconoce para determinar el valor real de las fincas urbanas se encuentran: la situación, la calificación urbanística, la importancia de la vía, los medios de comunicación, la edificabilidad, los precios convenidos en transacciones normales de la zona, etc. ⁴⁰.

4.2. Fincas rústicas

La jurisprudencia reconoce como criterios valorativos, entre otros: la situación de los terrenos, sus características agronómicas, la existencia de mecanización agraria, etc. ⁴¹.

Además acepta la consideración a efectos de justiprecio de las expectativas de futuro del más variado signo: industriales ⁴², turísticas ⁴³ y, singularmente, urbanísticas ⁴⁴. Los factores que más usualmente se valoran como determinantes de las expectativas urbanísticas son: proximidad a centros urbanos, inclusión en zonas de posible expansión de éstos, buenas comunicaciones, proximidad a carreteras, centros de consumo o naves industriales, etc.

³⁸ STS 20 mayo 1986, Ar. 2989.

³⁹ STS 24 marzo 1987, Ar. 1584, entre otras.

⁴⁰ Por eje.: STS 3 abril 1987, Ar. 2856.

⁴¹ Por eje.: STS 17 marzo 1987, Ar. 1505.

⁴² STS 9 julio 1984, Ar. 4344.

⁴³ STS 3 julio 1986, Ar. 3852.

⁴⁴ Entre otras, STS 29 septiembre 1987, Ar. 6178.

II. EL JUSTIPRECIO ESPECIAL DE LAS EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS HASTA LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO 1990/1992

Desde la Ley del Suelo de 1956 nuestra legislación urbanística cuenta para sus propios fines, incluidos los de carácter expropiatorio, con unos criterios de valoración del suelo singulares, distintos a los establecidos dos años antes por la Ley de Expropiación Forzosa, pero que hasta ahora no habían trascendido el ámbito urbanístico. En las expropiaciones por causas no urbanísticas se seguían aplicando los criterios de la LEF, incluida la libertad última de criterio del art. 43 en orden a la averiguación del valor real.

La Ley 8/1990 y, en consecuencia, el nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 han modificado nuevamente los criterios de valoración del suelo de la legislación urbanística (el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 ya había supuesto una modificación respecto de la Ley del 56), pero declarándolos esta vez aplicables a toda clase de expropiaciones, tengan o no fines urbanísticos (así, el art. 46 del nuevo Texto Refundido dice claramente: «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»), y derogando expresamente la LEF en lo relativo a la valoración de los suelos (disposición derogatoria única, n.º 3: «En especial quedan derogados los preceptos sobre valoración de suelo contenidos en la legislación expropiatoria»).

Con ello se acaba acertadamente con una situación ciertamente irregular, que había sido unánimemente criticada, aunque desde perspectivas distintas e incluso contrapuestas. El propio Preámbulo de la Ley 8/1990 (punto VI) explica con tino las razones de este cambio: «Tratándose siempre de expropiación de suelo... no parece ni lógico ni justo aplicar criterios de valoración diferente, en función del carácter «urbanístico» o no de la expropiación. El dato meramente formal de la legislación que regule el supuesto expropiatorio no debe tener consecuencias a la hora de fijar el equivalente económico del objeto expropiado, cuando éste es el mismo en todos los casos».

Con ello termina también la especialidad fundamental de las expropiaciones urbanísticas. Puede seguir hablándose de expropiaciones urbanísticas como categoría especial expropiatoria, pero sólo para dar noticia de algunas especialidades sustantivas o procedimentales de menor relieve.

En esta segunda parte del trabajo vamos a estudiar las razones de la aparición de un régimen especial de valoración del suelo en las expropiaciones urbanísticas y, aunque sea someramente, los propios criterios materiales vigentes hasta la fecha, en su consagración legal y su práctica jurisprudencial. En suma, un conjunto de cuestiones que me parecen interesantes para comprender mejor los términos de la reforma.

1. La aparición de un régimen expropiatorio especial en materia urbanística

La utilización de la técnica expropiatoria con fines urbanísticos constituye una tradición en nuestro Derecho, presente ya en las leyes de ensanche y de reforma interior de las poblaciones del s. XIX. Sin embargo, hasta la Ley del Suelo de 1956, las expropiaciones urbanísticas se rigieron sustancialmente por la legislación expropiatoria común, sin particularidades dignas de destacar. La LEF, dos años antes de la del Suelo, consideró a las expropiaciones por razón de urbanismo como uno de los procedimientos especiales de expropiación (art. 85 LEF), remitiendo para su regulación en primer término a la legislación especial en la materia, que, como hemos dicho, aún no contenía apenas especialidades ⁴⁵.

Con la Ley del Suelo de 1956 la situación cambia por completo y, a partir de entonces, ya puede hablarse de un verdadero régimen especial para las expropiaciones urbanísticas, tanto en los aspectos procedimentales como en los sustantivos, relativos éstos a los criterios de valoración de los bienes.

Con la reforma de la Ley del Suelo de 1975 se suprimieron prácticamente todas las especialidades procedimentales, de tal manera que el procedimiento aplicable a las expropiaciones urbanísticas será desde entonces (y continúa siendo) básicamente el de la LEF. Especialmente, se corrigieron aquellos aspectos del procedimiento que suponían una merma de garantías para el expropiado, como la no intervención del Jurado en el sistema de tasación conjunta, y que había agravado una Ley posterior de valoraciones de 21 julio 1962 ⁴⁶. La especialidad de las ex-

⁴⁵ Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Luciano PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª ed., obra refundida, Civitas, Madrid, 1981, págs. 551 y sigs.

⁴⁶ Nos referimos a la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo, que limitaba las posibilidades de impugnación jurisdiccional de los actos de tasación individualizada. Esta Ley fue derogada por la Ley de reforma de la Ley del Suelo de 1975, sin perjuicio de su vigencia transitoria en determinados casos (disp. transitoria 4ª del Texto Refundido de 1976). *Vid.* GARCIA DE ENTERRIA y PAREJO ALFONSO, *op. cit.*, pág. 552.

propiaciones urbanísticas quedó centrada, por tanto, en la cuestión que más nos interesa: la de los criterios de valoración de los bienes a efectos de determinación del justiprecio. Según el art. 64.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976: «El procedimiento para determinar el valor de los terrenos será el señalado en la Ley de Expropiación Forzosa salvo lo dispuesto en el artículo 138 de esta Ley ⁴⁷. *Los criterios de valoración serán en todo caso los establecidos en la presente Ley*».

2. Los criterios de valoración del suelo en la legislación urbanística

2.1. Consideraciones generales

La peculiaridad de las valoraciones en materia urbanística consistía en la sustitución del principio del valor real de la LEF, entendido como valor de mercado, determinable en último término por cualesquier criterios de valoración, por la fijación de unos criterios precisos de valoración de los que no se puede prescindir, que tratan de excluir del cómputo las plusvalías no generadas por el dueño de los terrenos, sino por la actuación pública en materia urbanística. En definitiva, se prescinde del mercado en las valoraciones, porque el mercado inmobiliario arroja unos valores que son fruto de la especulación y no de la laboriosidad de los propietarios ⁴⁸.

La Ley del Suelo del 56 estableció cuatro valores aplicables según la clasificación urbanística de los terrenos (valores inicial, expectante, urbanístico y comercial). Tras la reforma del 75 estos valores quedaron reducidos a dos: el inicial y el urbanístico.

Lo cierto es que la aplicación de estos valores a las expropiaciones urbanísticas ha venido determinando justiprecios inferiores a los que resultarían de la aplicación de la LEF. Esta situación ha motivado

⁴⁷ Se refiere al procedimiento de tasación conjunta, como opción frente a la tasación individualizada de cada finca, pero ya con intervención del Jurado de Expropiación Forzosa.

⁴⁸ Así, por ejemplo, se explica en la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956: «El tráfico sobre terrenos no se opera... en un régimen de competencia perfecta, en el que pueda decirse que la ley económica del mercado determine naturalmente un precio justo que excluya legítimamente toda intervención. Procede, pues, apoyar las valoraciones en fundamentos objetivos... El beneficio que puede 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 de 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».

siempre fuertes críticas de una parte de la doctrina ⁴⁹, por la diferencia de trato que supone entre los expropiados, en función no del sacrificio que se les impone, sino de la circunstancia aleatoria del fin de la expropiación. Así, por ejemplo, dos fincas similares recibían un justiprecio distinto según que fueran expropiadas para la construcción de una carretera o de un parque público. También por esta razón, la jurisprudencia, en los primeros años de vigencia de la Ley del 56, se resistió a aplicar sus disposiciones y siguió aplicando la LEF ⁵⁰. La rebeldía judicial fue combatida, en feliz expresión de MARTIN MATEO, «con cañonazos legislativos» ⁵¹, por medio de la Ley 52/1962, que excluía expresamente en las expropiaciones urbanísticas el recurso al art. 43 LEF ⁵².

Sin negar del todo fundamento a estas críticas, GARCIA DE ENTERRIA y Tomás-Ramón FERNANDEZ aconsejan una visión desapasionada del problema y sitúan el quid de la cuestión en el fracaso hasta la fecha de las iniciativas públicas para combatir la especulación del suelo e influir en los precios del mercado inmobiliario, objetivos legítimos de toda política urbanística ⁵³. A su juicio, también los valores previstos para las distintas clases de suelo en la Ley del 56 (todos, y no sólo el comercial) estaban pensados como valores de mercado. Lo que ocurre es que la Ley aspiraba a conformar ella misma el precio del mercado en correspondencia con tales valores, a través del instrumento de los patrimonios públicos del suelo. El fracaso de este instrumento, debido a la escasez de recursos de los Ayuntamientos y a la mala gestión de los organismos estatales actuantes en este campo, es el que ha motivado un grave distanciamiento entre los precios del mercado y los valores de la Ley del Suelo. También a su juicio, la reforma de 1975 no remedió el problema, porque la figura de los patrimonios públicos del suelo no fue suficientemente potenciada (aunque piensan que su operatividad depende más de una buena gestión que de reformas legislativas). El resultado ha sido no sólo la discriminación entre

⁴⁹ Vid., por eje., José Luis GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, *Gestión, financiación y control del urbanismo*, IEAL, Madrid, 1979, págs. 375 y sigs.

⁵⁰ GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, *op. cit.*, pág. 411

⁵¹ MARTIN MATEO, «Las valoraciones en las expropiaciones urbanísticas. La Ley 8/1990», *Documentación Administrativa*, n.º 222, 1990, pág. 84.

⁵² Art. 1.2 de la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de los terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los Planes de vivienda y urbanismo.

⁵³ Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Tomás-Ramón FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1991, págs. 342 y sigs. Vid. también: Tomás-Ramón FERNANDEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, 10ª ed., Abella, Madrid, 1993, págs. 149 y sigs.; y Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Luciano PAREJO ALFONSO, *op. cit.*, págs. 553 y sigs.

los expropiados por causas urbanísticas y por otras causas, sino también la discriminación entre los expropiados y los que, sin serlo, podían obtener en el mercado urbanístico precios muy superiores, en una situación que califican de verdadera «lotería a la inversa».

2.2. Discrepancias en torno a su ámbito de aplicación

Según la interpretación mayoritaria de la doctrina, y tradicional en la jurisprudencia, los criterios de valoración tanto de la Ley del 56, como del Texto Refundido del 76 sólo eran aplicables a las expropiaciones urbanísticas. Probablemente ésta era la interpretación más ajustada de los textos hasta ahora vigentes, e incluso la intención del legislador hasta la fecha, como pone de manifiesto su propia reacción a través de la Ley de 21 de julio de 1962, recordando a los Tribunales que en materia de expropiaciones urbanísticas no cabía la aplicación de los criterios valorativos de la LEF.

La jurisprudencia, aun después de abandonar esa actitud rebelde de los primeros años, ha seguido a rajatabla la distinción a efectos valoradores entre expropiaciones urbanísticas y no urbanísticas, dando muestras de su apego a los principios de la LEF, para poder al menos reconocer expectativas urbanísticas en la valoración de terrenos clasificados como no urbanizables cuando la causa de la expropiación no era urbanística⁵⁴. Así, por ejemplo, en un caso de expropiación para la construcción de una carretera: «...sería tanto como dar por bueno el criterio valorativo de dicho órgano (el Jurado de Expropiación), que erróneamente aplica los arts. 104 y 107 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, para ceñirse al valor inicial propio del suelo no urbanizable, eliminando cualquier expectativa surgida de la utilización urbana de los terrenos, sin caer en la cuenta de que no se trata aquí de expropiación urbanística que reclame dichos estrictos criterios de tasación, sino de expropiación sectorial, no conectada directamente en ejecución de Plan de Ordenación urbana alguno (al basarse en el proyecto de variante de la carretera), y que ha de estar presidida por los criterios valorativos de la Ley de Expropiación, que permiten incrementar el valor de las fincas rústicas con las expectativas fundadas que en ella incidan...»⁵⁵.

⁵⁴ Sobre las dificultades que presentaba a veces calificar una expropiación (especialmente en materia de infraestructuras, por eje., carreteras) como urbanística o no, y su reflejo en la jurisprudencia, *vid.* José Ignacio SOLA ECHARTE, «La Ley de expropiación forzosa ante la Ley del Suelo. Evolución de la valoración urbanística», *Revista Catastro*, n.º 13, julio 1992, págs. 21 y sigs. En general, la jurisprudencia ha venido considerando como urbanísticas a las expropiaciones que encuentran en el planeamiento su elemento legitimador, de tal manera que si las infraestructuras venían contempladas en el planeamiento, las expropiaciones serían urbanísticas, pero no en otro caso.

⁵⁵ STS 7 septiembre 1984, Ar. 5717.

Pues bien, frente a Sentencias como ésta, un sector de la doctrina en los últimos años no sólo se mostraba decididamente partidario en términos de lege ferenda de la aplicación de los criterios de valoración del suelo de la legislación urbanística a toda clase de expropiaciones, como hace la nueva legislación, sino que trataba incluso de apoyar esta solución en la propia legalidad vigente ⁵⁶. Ponían de relieve que el Texto Refundido de 1976 regulaba el tema de las valoraciones por separado de las expropiaciones urbanísticas, dentro del régimen de propiedad del suelo, y que, por tanto, era un error aplicarlas únicamente a este tipo de expropiaciones. A su juicio, la voluntad del legislador del suelo había sido establecer los únicos criterios aplicables a la valoración de los terrenos, derogando a este respecto la LEF, y en apoyo de esta tesis invocaban el tenor literal del art. 103 del Texto Refundido: «Las valoraciones de terrenos se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley».

3. Los criterios de valoración en particular

Las reglas de valoración hasta ahora aplicables a las expropiaciones urbanísticas estaban contenidas en los arts. 103 a 113 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, desarrollados por los arts. 131 a 151 del Reglamento de Gestión Urbanística (RGU) ⁵⁷, que prácticamente sólo contienen reglas específicas para la valoración de los terrenos, puesto que para los demás bienes y derechos que puedan verse afectados por estas expropiaciones se hace básicamente una remisión a la LEF ⁵⁸.

Respecto de los terrenos queda excluida la posibilidad de recurso a la libertad estimativa del art. 43 LEF ⁵⁹, como ya admitía pacíficamente la jurisprudencia: «no se infiere del texto del art. 33.3 CE que el art. 43 LEF haya recobrado la primacía sobre los estrictos valores urbanísticos

⁵⁶ Como exponentes de esta postura, *vid.* los trabajos de: Josep ROCA CLADERA, «La problemática de la valoración urbanística en la Ley del Suelo», *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 97, 1986, págs. 85 a 118; y José Luis CUETO BULNES y F. Carlos G.-SOLANA, «Las valoraciones urbanísticas», *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 109, 1988, págs. 35 a 83.

⁵⁷ De estos arts. del RGU, la mayoría han quedado derogados. Según el Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, que establece la tabla de vigencias de los reglamentos urbanísticos tras el Texto Refundido del 92, sólo conservan vigencia los arts. 131, 132, 135, 136, 137 y 139.

⁵⁸ Plantaciones, obras, edificaciones e instalaciones que existan en el suelo, derechos de arrendamiento rústicos y urbanos, derechos reales (arts. 106 y 111 del Texto Refundido del 76). Estos preceptos han pasado al Texto Refundido del 92 (arts. 63 y 64).

⁵⁹ Arts. 64.3 y 144 del Texto Refundido del 76.

en esta clase de expropiaciones por razones urbanísticas, pues dejando aparte casos límites en que la aplicación de dichos valores desemboque en verdaderas y reales confiscaciones, lo relevante es que la propiedad del suelo viene modulada por la función social que el ordenamiento le asigna y así la propia Constitución en el párrafo final del art. 47 está indicando que en la indemnización expropiatoria de la propiedad urbana no se comprenderán las plusvalías, por lo que ha de rechazarse la aplicación del art. 43 a la valoración de que se trata»⁶⁰.

La Ley del Suelo, a partir de la reforma de 1975, juega sólo con dos tipos de valores, el inicial y el urbanístico, aplicables en función de la clasificación urbanística de los terrenos. Los terrenos clasificados como suelo no urbanizable se valoran con arreglo al valor inicial, y los clasificados como suelo urbano o urbanizable, en todas sus categorías, con arreglo al valor urbanístico⁶¹.

3.1. El valor inicial

Como hemos dicho, son los terrenos clasificados como suelo no urbanizable los que se valoran con arreglo a su valor inicial, que es el que les corresponde exclusivamente en función de su aprovechamiento rústico, prescindiendo de cualquier expectativa urbanística⁶². El valor inicial se calcula a partir de dos criterios, entre los que no se establece jerarquía alguna⁶³: a) por el rendimiento bruto del terreno en su explotación rústica efectiva o de que fuere naturalmente susceptible (según que esté o no en explotación), y b) por su valor medio en venta a efectos de su explotación rústica.

El valor otorgado a los terrenos a efectos fiscales constituye un mínimo garantizado para el caso de que el valor inicial, así calculado, re-

⁶⁰ STS 8 julio 1986, Ar. 3866. *Vid.* también, entre otras Sentencias posteriores a la reforma del 90, pero que continúan decidiendo casos surgidos con anterioridad a su entrada en vigor, la STS 10 junio 1992 (*Actualidad Administrativa* 1993-1, pág. 363): «...al tratarse de una expropiación urbanística (construcción de un polideportivo), la valoración de los bienes ha de efectuarse atendiendo exclusivamente a lo dispuesto en el Título II, Capítulo IV del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, complementado con lo que preceptúa el Título IV del Reglamento de Gestión Urbanística...».

⁶¹ Arts. 107 y 108.1 del TR del 76.

⁶² En relación con el valor inicial, el art. 104.1 in fine del Texto Refundido del 76 ya disponía 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».

⁶³ Arts. 104 del Texto Refundido del 76, y 140 a 142 del RGU.

sulte inferior. En concreto, prevalece la más alta de las estimaciones fiscales, que pueden ser el valor catastral, las liquidaciones del impuesto de transmisiones, los índices municipales del impuesto de plusvalías u otras debidamente aprobadas ⁶⁴.

3.2. El valor urbanístico

El valor urbanístico es el que corresponde a los terrenos en función de su aprovechamiento para la edificación. Con arreglo a él se valoran los terrenos susceptibles de tal aprovechamiento, es decir, los clasificados como urbanos o urbanizables ⁶⁵. El valor urbanístico se calcula en función del aprovechamiento urbanístico previsto por los Planes y no de precios superiores que pueda ofrecer el mercado ⁶⁶.

Por otro lado, el Texto Refundido del 76 pretende unificar las valoraciones urbanísticas y las fiscales, de ahí que ordene en el art. 59 que los aprovechamientos previstos por los Planes se tengan en cuenta a la hora de valorar fiscalmente los terrenos y que en el art. 105 remita para el cálculo del valor urbanístico a los rendimientos urbanísticos de los terrenos atribuidos a efectos fiscales: «El valor urbanístico se determinará en función del aprovechamiento que corresponda a los terrenos según su situación, conforme al rendimiento que a dicho aprovechamiento se atribuya a efectos fiscales al iniciarse el expediente de valoración».

La Ley del Suelo del 76 no especificaba la figura tributaria que habría de tenerse en cuenta. En su lugar, el art. 145 del RGU identifica el valor urbanístico con el valor fiscal determinado a efectos de la Contribución Territorial Urbana, bajo una serie de condiciones: 1ª.- que la valoración fiscal esté confeccionada con arreglo al planeamiento vigente

⁶⁴ Arts. 104.5 del Texto Refundido del 76, y 143 del RGU.

⁶⁵ Art 108.1 del TR del 76. La aplicación de valores urbanísticos a los suelos meramente urbanizables, donde la urbanización por definición no está consumada, había sido criticada por la doctrina, porque significa valorar tales suelos conforme a las plusvalías generadas por el Plan, justamente lo contrario del desideratum de la Ley. *Vid.*, a este respecto, Eduardo GARCÍA DE ENTERRIA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 2ª ed., Cívitas, Madrid, 1981, pág. 318. Como veremos más adelante, la nueva legislación corrige esta deficiencia.

⁶⁶ Así, la STS 14 noviembre 1992 (*Actualidad Administrativa* 1993-2, pág. 1017), referida a una expropiación urbanística para la ejecución de un tramo de un cinturón de la red arterial de la ciudad: «... el fondo de la cuestión litigiosa no radica en la fijación del valor de mercado, sino en la valoración del terreno con arreglo a las pautas señaladas en los arts. 103 y sigs. de la Ley del Suelo.»

en el momento de la valoración expropiatoria, y 2ª.- que no hayan transcurrido cinco años desde la valoración fiscal.

Si fallan esas condiciones, o si sencillamente los terrenos no están valorados a efectos de la Contribución Territorial Urbana, el valor urbanístico se determina directamente a partir de su aprovechamiento urbanístico ⁶⁷. A este respecto, la Ley y el RGU especifican los aprovechamientos a tener en cuenta según que el suelo sea urbano, urbanizable programado o no programado ⁶⁸. Sin embargo, ello no resuelve del todo el problema, pues sigue faltando el criterio con que valorar económicamente tales aprovechamientos. A este respecto, la jurisprudencia suele aplicar la fórmula «vuelo por suelo» (o valor de repercusión), que consiste en determinar el valor del suelo como un porcentaje del coste de la edificación posible, y aplicar luego ese valor al aprovechamiento de referencia ⁶⁹.

Por último, así como los valores fiscales constituyen un mínimo garantizado frente al valor inicial, el valor inicial lo es frente al valor urbanístico, cuando éste sea inferior a aquél ⁷⁰. Por esta vía indirecta, aplicando los valores fiscales como mínimo garantizado de los valores urbanísticos (ahora, los de cualquiera de las fuentes reconocidas en el art. 104.5 del Texto Refundido del 76, y, en particular, los del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos, que suele recoger los valores más altos), la jurisprudencia ha conseguido en la práctica mejorar en muchos casos los justiprecios ⁷¹.

⁶⁷ Por eje., la STS 10 junio 1992 citada descarta la aplicación del valor catastral por no cumplirse dichas condiciones.

⁶⁸ Arts. 105 del TR del 76, y 146 del RGU. En el caso de terrenos destinados a sistemas generales se tiene en cuenta el aprovechamiento de los terrenos colindantes del expropiado (así, en la STS 14 noviembre 1992 citada).

⁶⁹ *Vid.*, por eje., la STS 10 junio 1992 citada.

⁷⁰ Art. 108.2 del Texto Refundido del 76.

⁷¹ Un buen ejemplo de esta mecánica, en la STS 10 junio 1992 citada (fdto. jur. 4.º). No obstante, el Tribunal descarta en este caso la aplicación del valor (superior) a efectos del impuesto por falta de prueba, y se queda con el valor resultante de aplicar el valor de repercusión al aprovechamiento de referencia.

Para algunos autores, como ROCA CLADERA, *op. cit.*, págs. 297 y sigs., el recurso en última instancia a estos valores fiscales tergiversa de alguna manera el sentido de la Ley, al aplicar como garantía de los valores urbanísticos estimaciones fiscales que, por distintas razones, incorporan expectativas urbanísticas por encima del puro valor inicial.

III. LOS NUEVOS JUSTIPRECIOS DEL SUELO EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO DE 1992

1. El justo precio en la Constitución y la doctrina del Tribunal Constitucional

Antes de pasar a examinar la nueva legislación del suelo conviene hacer una referencia a la concepción del justiprecio en la Constitución española y su interpretación por el Tribunal Constitucional. Al tratar de la expropiación forzosa, el art. 33.3 de la Constitución establece la necesidad de pagar la "correspondiente indemnización". El Tribunal Constitucional ha interpretado esta disposición en su Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre ⁷²: "En cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de "justo precio", dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo éstas ser respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable.

Conforme a lo expuesto, la garantía constitucional de la "correspondiente indemnización" concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiado y su reparación".

Según esta interpretación del Tribunal, hecha no obstante en un asunto sumamente sensible, la garantía constitucional se asemeja a la concepción tradicional del justiprecio como valor real o de sustitución, aunque quizás quede por detrás de ella, pues no se garantiza necesariamente el valor de mercado, sino sólo un razonable equilibrio entre el daño expropiado y su reparación, y se legitiman criterios particulares de valoración según la naturaleza de los bienes, siempre que no resulten manifiestamente irrazonables ⁷³.

⁷² Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre (RUMASA II), *BJC* n.º 69 (enero 1967), fundamento jurídico 13.

⁷³ Sin criticar abiertamente la Sentencia en este aspecto, GARCIA DE ENTERRIA, en: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 3ª ed., *op. cit.*, pág. 292, no encuentra justificada la distinción que hace entre el concepto de "justo precio" y la expresión constitucional "correspondiente indemnización", que a su juicio son equivalentes, y entiende que el equilibrio razonable entre daño y reparación o el valor real de que habla el Tribunal, en un sistema de economía de mercado como el nuestro, lo da precisamente el mercado, que es a donde el particular debe acudir para encontrar un bien equivalente al expropiado.

2. La reforma de la legislación del suelo 1990/1992

2.1. Aspectos generales

La Ley 8/1990, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo ⁷⁴ ha supuesto una profunda modificación de algunos puntos esenciales de la legislación urbanística, con la finalidad declarada, una vez más, de luchar contra la especulación del suelo y mejorar las posibilidades de las Administraciones públicas de influir en los precios del mercado inmobiliario, objetivos constantes de nuestra legislación urbanística, desde la Ley del Suelo de 1956 ⁷⁵.

En su disposición final 2ª se autorizaba al Gobierno para elaborar y aprobar en el plazo de un año un Texto Refundido de la Ley del Suelo. Al amparo de esta habilitación, aunque sobrepasado el plazo inicialmente previsto ⁷⁶, se ha aprobado el nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992 ⁷⁷ ⁷⁸. También se ha aprobado ya la

⁷⁴ Ley 8/1990, de 25 de julio (B.O.E. n.º 179, de 27 de julio).

⁷⁵ La reforma de 1990 ha sido objeto de numerosos comentarios, en trabajos especiales y obras generales de Derecho urbanístico. Podemos destacar, entre otros: Ramón MARTÍN MATEO, "Las valoraciones en las expropiaciones urbanísticas. La Ley 8/1990", *DA* n.º 222, 1990, págs. 79 y sigs.; Luciano PAREJO ALFONSO, "Expropiación forzosa y supuestos expropiatorios en la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo", *DA* n.º 222, 1990, págs. 105 y sigs.; Ramón PARADA VAZQUEZ, "Evolución y crisis del instituto expropiatorio", *DA* n.º 222, 1990, págs. 41 y sigs.; Vicente BOIX REIG, *Urbanismo y Derecho*, Trivium, Madrid, 1990, págs. 265 y sigs.; José S. MARTÍN BLANCO, *Estudios sobre la Ley 8/1990 de reforma del régimen urbanístico*, Colex, Madrid, 1991; el n.º 7 de la *Revista Catastro*, de enero de 1991, y, en particular, los artículos de Angel MENENDEZ REXACH, "La nueva Ley del Suelo", págs. 6 y sigs., y Juan Carlos RICO FERNANDEZ, "Principales novedades introducidas en la Ley del suelo", págs. 38 y sigs.; J.L. GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, "Sobre las reducciones de aprovechamiento en la nueva Ley urbanística", *Revista de Derecho Urbanístico (RDU)* n.º 123, 1991, págs. 13 y sigs.; José A. LOPEZ PELLICER, "El sistema de valoraciones urbanísticas en la reforma de la Ley del Suelo", *RDU* n.º 126, 1992, págs. 13 y sigs.

⁷⁶ La disposición final 5ª de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 (BOE n.º 313, de 31 de diciembre de 1991) amplió la autorización de las Cortes al Gobierno para aprobar el Texto Refundido a los primeros seis meses de 1992.

⁷⁷ Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del suelo y Ordenación Urbana (BOE n.º 156, de 30 de junio de 1992).

⁷⁸ El nuevo Texto Refundido también ha empezado a ser estudiado e incorporado a las obras de Derecho urbanístico. *Vid.*, entre otros: Jesús GONZALEZ PEREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992)*, 6ª ed. (3 Tomos), Ed. Civitas, Madrid, 1993; Tomás-Ramón FERNANDEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, Abella, Madrid, 1993; En-

tabla de vigencias de los distintos Reglamentos de la Ley anterior, prevista en el apartado 4 de la disposición final única del Texto Refundido ⁷⁹.

De esta manera se incorporan a la nueva Ley del Suelo las novedades introducidas por la Ley 8/1990, que incluso queda derogada expresamente, y se pone al día el dispositivo reglamentario, todo ello siguiendo una técnica similar a la empleada en los años 75/76. Las referencias que hagamos en esta parte del trabajo serán ya al articulado del Texto Refundido, omitiendo los correspondientes artículos de la Ley 8/1990. Hay que advertir además que la labor llevada a cabo en el Texto Refundido ha sido compleja, comprendiendo la regularización, aclaración y armonización de las disposiciones refundidas ⁸⁰, con lo que pueden apreciarse algunas rectificaciones de sistemática o terminología frente a los correspondientes preceptos de la Ley del 90, con resultados en general positivos en este aspecto ⁸¹.

El tema estrella de la reforma 90/92 es el nuevo sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas por los propietarios del suelo, con su corolario en materia de valoraciones. La reforma contiene además algunas novedades procedimentales y sustantivas de las expropiaciones urbanísticas, y concreta los supuestos en que procede la expropiación por causas urbanísticas, sin grandes novedades respecto de la legislación anterior, pero con mayor claridad ⁸². Los restantes temas tratados por la Ley 8/1990 e incorporados al Texto Refundido se refieren a los supuestos indemnizatorios, los derechos de tanteo y de retracto y los Patrimonios Municipales del Suelo.

rique SANCHEZ GOYANES (coord.), (*Nuevo Sistema urbanístico español*, Ed. Paraninfo, Madrid, 1993; Francisco PERALES MADUEÑO, "El nuevo Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana del Estado", *RDU* n.º 129, 1992, págs. 31 y sigs.; José Manuel MERELO ABELA, "Examen de las disposiciones transitorias del nuevo Texto Refundido", *RDU* n.º 129, 1992, págs. 67 y sigs.

⁷⁹ Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, por el que se aprueba la tabla de vigencias de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión Urbanística, Disciplina Urbanística, Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares y Reparcelaciones, en ejecución de la disposición final Única del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE n.º 66, de 18 de marzo).

⁸⁰ Sobre la adecuación del Texto Refundido a la habilitación parlamentaria, *vid.* el Dictamen del Consejo de Estado sobre el Proyecto gubernamental, recogido en GONZALEZ PEREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992)*, *op. cit.*, Tomo III, págs. 2519 y sigs.

⁸¹ PERALES MADUEÑO, "El nuevo Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana del Estado", *op. cit.*, comenta detallada y críticamente todos estos aspectos del nuevo Texto Refundido.

⁸² Sobre este particular, *vid.*: Luciano PAREJO ALFONSO, "Expropiación forzosa y supuestos expropiatorios en la Ley 8/1990, de 25 de julio...", *op. cit.*, págs. 105 y sigs.

La Ley 8/1990 fue dictada al amparo de las competencias estatales en materia urbanística extraídas de diversos títulos competenciales de la Constitución ⁸³. La mayor parte de sus disposiciones constituían o bien legislación básica (al amparo de los núm. 1, 8, 13, 18 y 23 del art. 149.1 de la Constitución) o bien de aplicación plena (al amparo de los núm. 8 y 18 del 149.1). El Texto Refundido, en su disposición final única, vuelve a indicar pormenorizadamente el carácter de cada una de sus disposiciones, si son de aplicación plena, legislación básica o meramente supletorias, extendiendo esa especificación a todo el articulado del Texto y no sólo a las materias recibidas de la Ley 8/1990. En lo que más nos interesa ahora, cabe decir que la mayor parte de las disposiciones relativas a valoraciones (título II del Texto Refundido) y expropiaciones (título V) son de aplicación plena, al amparo de la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE) y legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE).

2.2. Principales novedades de la reforma

La reforma 90/92 ha sido objeto de valoraciones muy diversas, unas sumamente críticas ⁸⁴, otras escépticas en cuanto a sus posibilidades de resolver los problemas abordados ⁸⁵, y, desde luego otras favorables ⁸⁶. No vamos a hacer aquí un comentario exhaustivo de la misma, pero sí a resaltar algunas de sus novedades desde la perspectiva que más nos interesa. En concreto, me parecen destacables cuatro puntos:

a) *Refuerzo de las posibilidades de configuración pública de los precios del mercado del suelo*

Recordemos que una de las causas del grave distanciamiento entre los precios del mercado inmobiliario y los valores urbanísticos, con sus

⁸³ No obstante, las competencias estatales en la materia son una cuestión conflictiva y han motivado la presentación de recursos de inconstitucionalidad por varias Comunidades Autónomas contra la Ley y el posterior Texto Refundido, que están pendientes de decisión.

⁸⁴ Entre otros: GONZALEZ PEREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992)*, *op. cit.*, págs. 369 y sigs.; GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, "Sobre las reducciones de aprovechamiento...", *op. cit.*; PARADA VAZQUEZ, "Evolución y crisis del instituto expropiatorio", *op. cit.*, págs. 74 y sigs.

⁸⁵ En particular: MARTIN MATEO, "Las valoraciones en las expropiaciones urbanísticas. La Ley 8/1990", *op. cit.*; Tomás-Ramón FERNANDEZ, en: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 3ª ed., *op. cit.*, págs. 341 y sigs.

⁸⁶ Por ejemplo: MENENDEZ REXACH, "La nueva Ley del Suelo", *op. cit.*; Luciano PAREJO ALFONSO, "Expropiación forzosa y supuestos expropiatorios en la Ley 8/1990...", *op. cit.*, pág. 116.

secuelas de injusticia en los justiprecios expropiatorios, ha sido el fracaso de los instrumentos en manos de la Administraciones públicas para disciplinar los precios de aquel mercado, objetivo constante de nuestra legislación del suelo ⁸⁷.

La nueva regulación pone a disposición de las Administraciones públicas instrumentos nuevos con los que influir en los precios del mercado inmobiliario, como el derecho de tanteo y de retracto en las transmisiones onerosas en áreas previamente delimitadas por los Ayuntamientos ⁸⁸, o potencia los ya existentes, como los Patrimonios Municipales del Suelo, que podrán engrosarse con la expropiación de terrenos a precios más baratos como consecuencia del nuevo sistema de valoraciones ⁸⁹, vinculando su destino, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, a la construcción de viviendas de protección oficial o a otros usos de interés social ⁹⁰. A la vista de la experiencia pasada, el éxito futuro de estos mecanismos es bastante dudoso ⁹¹, y, en todo caso, dependerá ante todo de una mejora de su gestión municipal ⁹².

b) El nuevo sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas

Como decíamos, este es el aspecto, al menos en apariencia, más brillante de la reforma. La nueva Ley del Suelo ⁹³ distingue cinco tipos de derechos que se van adquiriendo de manera gradual, a medida que los

⁸⁷ Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Tomás-Ramón FERNANDEZ, *Curso...*, págs. 341 y sigs.

⁸⁸ Artículos 291 a 298.

⁸⁹ Los terrenos clasificados como suelo no urbanizable o urbanizable no programado que se reserven para este fin se pagarán por su valor inicial (art. 48.1). Y a los clasificados como suelo urbano o urbanizable programado que se expropien con este fin, se les aplicará un valor urbanístico correspondiente al 75 ó 50% respectivamente del aprovechamiento tipo del área de reparto (art. 61).

⁹⁰ Art. 280.1 TR. Crítico con esta vinculación estricta, por su excesiva rigidez, Tomás-Ramón Fernández, *Manual de Derecho Urbanístico, op. cit.*, págs. 155 y sigs. Sobre el tema, vid. además: Francisco de Borja LOPEZ-JURADO ESCRIBANO, *Los Patrimonios Municipales de Suelo: sus caracteres y operatividad*, CEMCI, Granada, 1992.

⁹¹ MARTIN MATEO, "Las valoraciones...", *op. cit.*, pág. 99, señala que en el pasado nada de esto ha funcionado, y que no hay razones para suponer que todo vaya a cambiar cuando la única modificación significativa es la posibilidad de adquirir el suelo más barato.

⁹² Tomás-Ramón FERNANDEZ, en *Curso de Derecho Administrativo...*, *op. cit.*, págs. 342 y sigs., quien además vincula el éxito o fracaso de la reforma al de esta técnica de los patrimonios públicos de suelo, como instrumento para controlar los precios del mercado, y única manera de que los justiprecios proporcionen un valor de sustitución, y sean, pues, constitucionales y asumibles por expropiados y Tribunales.

⁹³ Título I (arts. 23 y sigs.).

propietarios van cumpliendo sus deberes en el proceso de planeamiento, urbanización y edificación: derecho al aprovechamiento rústico (que es el contenido inicial del derecho de propiedad del suelo), derecho a urbanizar, derecho al aprovechamiento urbanístico, derecho a edificar y derecho a la edificación.

Cada uno de estos derechos recibe una valoración ⁹⁴ que se incorpora al patrimonio del propietario del suelo a los efectos pertinentes, y, entre ellos, a efectos expropiatorios ⁹⁵.

En principio, la nueva Ley del Suelo conserva los dos tipos de valores de la legislación anterior (el inicial y el urbanístico ⁹⁶), pero, por un lado, amplía los supuestos en que resulta aplicable el valor inicial (que es el correspondiente al simple derecho al aprovechamiento rústico) y, por otro lado, disocia el valor urbanístico en tantos valores distintos como derechos de contenido urbanístico establece ⁹⁷. El valor inicial sigue siendo un mínimo garantizado, para el caso de que el valor urbanístico resulte inferior ⁹⁸.

Por otro lado, el cumplimiento de los deberes está sujeto a unos plazos, con el fin de estimular el proceso edificatorio, y superada una de las fases del proceso, la no realización dentro de plazo de los deberes correspondientes a la siguiente, constituye una causa legítima de expropiación o venta forzosa de los terrenos, con pérdida o reducción de los derechos adquiridos a efectos de justiprecio. En un apartado posterior del trabajo desarrollaremos todas estas cuestiones más detenidamente.

c) Conexión entre valores urbanísticos y fiscales

Sin duda, este no es un punto totalmente novedoso de la nueva Ley del Suelo. El Texto Refundido de 1976 remitía ya sustancialmente a valores fiscales para la determinación de los valores inicial y urbanístico del suelo.

⁹⁴ Título II (arts. 48 y sigs.).

⁹⁵ Además de aplicarse a las expropiaciones en general (art. 46.2), las valoraciones cumplen otros cometidos dentro del ámbito específicamente urbanístico, por ejemplo: en las ventas forzosas (art. 233.1 a)), en las indemnizaciones por alteración del planeamiento (arts. 237 y 238), en el sistema de compensación y en las reparcelación (arts. 157.3 y 166.1 b)) o en la técnica de transferencias de aprovechamiento (art. 193). *Vid.* Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, "Valoraciones del Suelo", en: Enrique SANCHEZ GOYANES (coord.), *Nuevo Sistema Urbanístico Español*, *op. cit.*, págs. 55 y sigs.

⁹⁶ Arts. 49 y 50.

⁹⁷ Art. 50.1.

⁹⁸ Art. 50.2.

Pero esta conexión resulta reforzada y aclarada. Por un lado, los valores iniciales se concretan con arreglo a las valoraciones catastrales de rústica ⁹⁹, a diferencia de la regulación anterior en que estas últimas constituían sólo valores mínimos. Por otro lado, para la determinación de los valores urbanísticos hay también una remisión fija a las valoraciones catastrales de urbana, para luego aplicarlas a los aprovechamientos urbanísticos susceptibles de apropiación suministrados por la legislación y el planeamiento urbanístico ¹⁰⁰.

En esta remisión a los valores fiscales está el quid de la cuestión en materia expropiatoria. De no contar con unos valores catastrales actualizados, se ha de resentir o bien la justicia de lo justiprecios o bien la efectividad de la Ley, pues los Tribunales podrían huir de su aplicación en busca de unos justiprecios más acordes con el valor real de los suelos ¹⁰¹. En vista de esto, tiene especial interés el actual proceso de revisión de los valores catastrales, que trataremos en el apartado siguiente.

d) Aplicación de los nuevos criterios de valoración del suelo a toda clase de expropiaciones, y no sólo a las expropiaciones urbanísticas

Así lo determina expresamente el art. 46 de la Ley del Suelo: "Estos criterios (los de valoración del suelo establecidos en la presente Ley) regirán cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación y la legislación, urbanística o de otro carácter que la legitime". Y la disposición derogatoria única de la Ley hace mención expresa a los preceptos sobre valoración del suelo de la legislación expropiatoria. Esta es una novedad en principio bienvenida, que ya hemos desarrollado ampliamente en la segunda parte del trabajo.

⁹⁹ Art. 49.

¹⁰⁰ Art. 53.

¹⁰¹ Así lo entiende la generalidad de la doctrina. *Vid.* , entre otros: SOLA ECHARTE, "La ley de Expropiación Forzosa ante la Ley del Suelo...", *op. cit.* , pág. 29; LOPEZ PELLICER, "El sistema de valoraciones urbanísticas en la reforma de la Ley del Suelo", *op. cit.* , pág. 35; PAREJO ALFONSO, "Expropiación forzosa y supuestos expropiatorios en la Ley 8/1990...", *op. cit.* , pág. 129, que lo considera el talón de Aquiles del nuevo valor urbanístico. MARTIN MATEO, "Las valoraciones en las expropiaciones urbanísticas. La Ley 8/1990", *op. cit.* , pág. 99, se muestra muy escéptico sobre las posibilidades de aproximación de los valores catastrales a los de mercado. Por su parte, Ramón PARADA VAZQUEZ, "Evolución y crisis del instituto expropiatorio", *op. cit.* , pág. 76 no duda en calificar como inconstitucional la remisión fija a valores fiscales indiscutibles para el juez, por contradecir el criterio flexible del valor real.

3. La revisión de los valores catastrales

La Ley hace ahora en materia de expropiaciones de suelo una remisión estrecha a los valores catastrales, lo cual es una garantía de certidumbre y colma una vieja aspiración de la Ley de Expropiación Forzosa. Pero para que los justiprecios sean realmente justos, respondiendo a su filosofía característica, los valores catastrales habrán de reflejar precios reales o, lo que es lo mismo, precios de mercado. Tradicionalmente esto no ha sido así en nuestro país, sino que los valores catastrales (y, en general, los valores fiscales) han estado muy por debajo de los precios reales de los terrenos, provocando la resistencia de los Jurados y Tribunales a atenerse a ellos.

Afortunadamente, al menos desde la perspectiva expropiatoria, la reforma urbanística hay que ponerla en conexión con la aprobación de una nueva Ley de Haciendas Locales ¹⁰², que prevé la revisión de los valores catastrales (tanto en rústica como en urbana) para aproximarlos a los precios de mercado. Según el art. 66.2 de la Ley, el valor catastral de los bienes inmuebles "se fijará tomando como referencia su valor de mercado, sin que, en ningún caso, pueda exceder de éste". Esta revisión plantea problemas distintos según se trate de bienes de naturaleza rústica o urbana, a la vista de las disposiciones legales y del proceso que se está viviendo. Vamos a referirnos, pues, separadamente a los dos supuestos.

3.1. Bienes de naturaleza urbana

A resultas de la nueva Ley de Haciendas Locales, e implantado a partir de enero del 90 el nuevo Impuesto sobre Bienes Inmuebles (sustituto de las anteriores Contribuciones Territoriales), se puso en marcha la revisión de los valores catastrales en urbana, con intención de aplicarla a partir del 91.

Según un estudio del Centro de Gestión Catastral, el valor catastral medio de las viviendas de uso residencial en España en 1988 sólo representaba un 29,4% de su precio real en el mercado ¹⁰³ ¹⁰⁴. La intención

¹⁰² Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales (BOE n.º 313, de 30 de diciembre).

¹⁰³ Tomo estas informaciones del diario "EL MUNDO", martes 28 de agosto de 1990. La mayor disparidad se daba en Castilla-León, donde los valores catastrales sólo representaban el 18,4% de los precios de mercado; y la menor en Madrid, con un 43,9%. Entre estas Comunidades, se situaban las demás, con los siguientes porcentajes: Murcia (20,3%), Rioja (20,7), Galicia (21,2), Asturias (21,6), Castilla-La Mancha (22,9), Cantabria (23,2), Extremadura (24,2), Valencia (27,1), Aragón (27,5), Canarias (27,9), Baleares (30) y Cataluña (33,5). Según el diario "INFORMACION", miércoles 12 septiembre 1990, en Alicante capital se sitúan entre un 20 y un 40% de los precios de mercado.

¹⁰⁴ En otro estudio más reciente, "Valores de mercado y valores catastrales en las grandes ciudades españolas", publicado en la *Revista Catastro* n.º 11, enero 1992, págs. 100 y

del Ministerio de Hacienda, en el proceso en curso, era la de llevarlos hasta un 70% de los precios de mercado, entendiendo que el 30% restante responde a factores especulativos ¹⁰⁵.

Sin embargo, este proceso de revisión de los valores catastrales en urbana, el llamado "catastrazo", se vio frustrado inicialmente por la fuerte contestación social suscitada, dadas sus inmediatas repercusiones en materia fiscal y en particular en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles ¹⁰⁶. El valor catastral es la base imponible del impuesto municipal sobre bienes inmuebles (antiguas contribuciones rústica y urbana), y también se utiliza a efectos de otros impuestos estatales y locales: renta (para el cálculo de los rendimientos del capital inmobiliario), patrimonio, sucesiones e impuesto municipal sobre el incremento del valor de los terrenos ¹⁰⁷.

Aprobadas ya las Ponencias de Valores e incluso notificados los nuevos valores catastrales en muchos Municipios, se tuvo que dar marcha atrás al proceso. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991 dejó sin efecto los nuevos valores, aplicando en su lugar un coeficiente de actualización del 5% para los inmuebles de naturaleza urbana en todo el territorio nacional ¹⁰⁸. Idéntico coeficiente han seguido aplicando las sucesivas Leyes de Presupuestos para 1992 ¹⁰⁹ y 1993 ¹¹⁰.

sigs., teniendo en cuenta los valores catastrales vigentes en 1991 y los estudios de mercado realizados en 1990, con ocasión de la revisión catastral frustrada, se pone de manifiesto que en las grandes ciudades los valores catastrales están muy por debajo de los de mercado. En las cuatro ciudades estudiadas, como media, el valor catastral representa sólo un porcentaje muy bajo del precio de mercado: Sevilla (18,79%), Madrid (21,86%), Barcelona (25,69%) y Valencia (36,51%).

¹⁰⁵ "EL MUNDO", viernes 3 agosto 1990.

¹⁰⁶ "EL MUNDO", 23 y 25 de noviembre de 1990.

¹⁰⁷ Vid. sobre estas cuestiones, Juan MARTIN QUERALT, "De las contribuciones territoriales al Impuesto sobre Bienes Inmuebles", *Catastro* n.º 14, octubre 1992, págs. 9 y sigs. e Hipólito GOMEZ RODRIGUEZ, "Incidencia del valor catastral en el sistema impositivo", *Catastro* n.º 10, octubre 1991, págs. 63 y sigs.

¹⁰⁸ Art. 70.1 b) de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1991 (BOE n.º 311 de 28 de diciembre). Agradezco esta y otras informaciones al profesor Vicente BOLX REIG, compañero de Area y especialista en temas urbanísticos. Vid., además, el comentario a esta disposición de Esperanza POLO, "Sobre el artículo 70 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991", *Catastro* n.º 10, octubre 1991, págs. 46 y sigs.

¹⁰⁹ Art. 77 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 (BOE n.º 313, de 31 de diciembre).

¹¹⁰ Art. 74 de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993 (BOE n.º 313, de 30 de diciembre).

El Ministerio de Economía y Hacienda parece haber retomado el proceso de fijación y aplicación de los nuevos valores catastrales, para hacerlo efectivo de manera gradual en todo el país en el periodo 1984/1988, si bien rebajando el grado de aproximación al 50% del valor de mercado, para lo cual se ha aprobado una nueva regulación de las normas técnicas de valoración catastral ¹¹¹.

A mi juicio es deseable contar por fin con unos valores catastrales que reflejen precios reales y que puedan ser utilizados a todos los efectos, tanto fiscales como expropiatorios. Desde la perspectiva fiscal, el problema no estriba, en mi opinión, en las bases imponibles, sino en los tipos de gravamen. Si éstos se sitúan en niveles moderados no habría que temer una presión fiscal fuera de lo razonable ¹¹².

No obstante, son comprensibles las preocupaciones de la ciudadanía. En cuanto al impuesto sobre bienes inmuebles, porque son los Ayuntamientos quienes fijan los tipos, dentro de una banda relativamente amplia ¹¹³, y puede temerse que algunos Ayuntamientos, ávidos de ingresos, no los rebajen, a pesar del aumento de recaudación que supone la elevación de las bases imponibles, aunque esto sería impopular. Por otro lado, nada asegura que el Estado respecto de sus impuestos haga lo propio.

3.2. Bienes de naturaleza rústica

Por lo que respecta a la revisión de los valores catastrales en rústica, la esperanza de contar en el futuro con unos valores que se aproximen a los precios reales es aún más remota. Realmente más que de revisión habría que hablar de fijación, porque hasta ahora no se aplicaban valores catastrales, sino simplemente se utilizaban bases imponibles a efectos de la contribución territorial rústica.

Tampoco se ha producido aún la fijación de los nuevos valores catastrales de rústica conforme a las previsiones de la Ley de Haciendas Locales, pues falta siquiera el desarrollo reglamentario preciso del art. 68.2 ¹¹⁴. Por ello, en aplicación de su disposición transitoria 2ª, se utili-

¹¹¹ Real Decreto de 25 de junio de 1993 (EL MUNDO, martes 29 de junio de 1993).

¹¹² En parecido sentido, GOMEZ RODRIGUEZ, *op. cit.*, pág. 66.

¹¹³ Art. 73 de la Ley de Haciendas Locales.

¹¹⁴ Así, Esperanza POLO, *op. cit.*, pág. 47 y MARTIN QUERALT, *op. cit.*, pág. 14.

za entretanto como valor catastral el resultado de capitalizar al 3% las bases liquidables antes vigentes a efectos de la contribución territorial rústica. Como en el caso de urbana, los valores simplemente se actualizan cada año por las Leyes de Presupuestos Generales mediante la aplicación de unos coeficientes ¹¹⁵.

Pero además resultan problemáticos los criterios que establece la Ley para la fijación de los nuevos valores. Los nuevos valores estarán integrados por el valor del terreno y el de las construcciones. El valor de los terrenos ha de calcularse capitalizando, al interés que reglamentariamente se establezca ¹¹⁶, las rentas reales o potenciales de los mismos, según la aptitud de la tierra para la producción, los distintos cultivos o aprovechamientos y de acuerdo con sus características catastrales ¹¹⁷. Así pues, la Ley de Haciendas Locales prevé únicamente la consideración a los cultivos, sin tener en cuenta las zonas de la geografía española donde estén enclavados los terrenos, con lo que es difícil esperar que se llegue a la fijación de unos valores verdaderamente representativos de los precios reales ¹¹⁸.

Lo cierto es que en las zonas costeras, de interés turístico o urbanístico, el valor real de las tierras no lo da el cultivo. Esto puede ser así en zonas eminentemente agrícolas, pero no en aquellas otras donde predominan otras actividades. Da igual que estas tierras provisionalmente no puedan ser edificadas, porque esta circunstancia puede cambiar. Si uno pregunta precios a sus propietarios, ellos no las van a valorar por el cultivo. El no reconocer ninguna clase de expectativas urbanísticas en la valoración entra en la lógica del nuevo sistema, pero no deja de conducir a resultados de alguna manera injustos. Tampoco parece razonable en zonas así que la Administración pretenda pagar mucho menos a una tierra no cultivada que a un naranjal colindante, cuando, como hemos dicho, lo que menos importa en estas tierras, aunque rústicas, es el cultivo.

¹¹⁵ Coeficientes de actualización del 5% en las distintas Leyes de Presupuestos Generales: art. 29 del Real Decreto-Ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre medidas en materia presupuestaria, financiera y tributaria (y art. 25 de la Ley posterior 5/1990, de 29 de junio), art. 70.1 de la Ley de Presupuestos Generales para 1991, art. 77 de la de Presupuestos Generales para 1992 y art. 74 de la de Presupuestos Generales para 1993.

¹¹⁶ El art. 68.2, como hemos dicho, carece hasta el momento de desarrollo reglamentario.

¹¹⁷ Art. 68 de la Ley de Haciendas Locales.

¹¹⁸ También GONZALEZ PEREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992)*, op. cit., pág. 378, entiende censurable que se prescinda de toda consideración a la situación de los terrenos.

4. El nuevo sistema de adquisición gradual de facultades de contenido urbanístico y los correspondientes justiprecios

El Texto Refundido del 92 regula el tema de las valoraciones en el título II. En esta regulación incorpora las novedades introducidas por la Ley 8/1990, con algunas variantes sistemáticas, y las refunde con los preceptos del Texto Refundido del 76 no afectados por la reforma. Así, el título II consta de cinco capítulos. En el primer capítulo (disposiciones generales) establece la aplicabilidad general de las reglas de valoración a toda clase de expropiaciones (art. 46) y regula el momento al que han de referirse las valoraciones (art. 47) ¹¹⁹. El capítulo II contiene las reglas generales de valoración de los terrenos dentro del proceso gradual de adquisición de facultades urbanísticas. En este punto, el Texto Refundido del 92 ofrece una novedad sistemática frente a la Ley 8/1990. En la Ley del 90 se regulaban por separado las valoraciones del suelo y los justiprecios, que se obtienen aplicando al valor del suelo, en su caso, ciertas adiciones o deducciones ¹²⁰. El Texto Refundido integra ambas cuestiones en el título de las valoraciones, de tal manera que al regular las expropiaciones urbanísticas, en materia de justiprecios se limita a remitirse a ese título ¹²¹. Pese a esto, para mayor claridad me parece apropiado seguir distinguiendo entre el valor del suelo y los gastos que, en su caso, se suman o se restan para completar la valoración, que tienen que ver con las obras realizadas que devienen inútiles a causa de la expropiación ¹²² o dejadas de hacer (y así lo haremos en el cuadro-resumen final). El capítulo III también supone una novedad sistemática frente a la Ley 8/1990, pues sustantiva las reglas especiales de valoración aplicables a la expropiación por determinadas causas urbanísticas. El capítulo IV establece los aprovechamientos urbanísticos a tener en cuenta en los municipios que no están obligados a delimitar áreas de reparto y fijar aprovechamientos tipo en suelo urbano. Y el capítulo V hace una referencia a la valoración de otros bienes y derechos

¹¹⁹ Cuando las valoraciones se hacen a efectos expropiatorios, las valoraciones se refieren al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado o al de exposición al público del proyecto de expropiación en el caso de tasación conjunta. Regulación que ya figuraba en el art. 136 a) del RGU.

¹²⁰ Art. 81.2 de la Ley del 8/1990.

¹²¹ Art. 216: "El justiprecio de los bienes y derechos expropiados se determinará conforme a lo establecido en el Título II de esta Ley".

¹²² En este caso, son pormenorización de la cláusula residual de indemnización recogida en el art. 241, según el cual: "Serán en todo caso indemnizables los gastos producidos por el cumplimiento de los deberes básicos inherentes al proceso urbanizador y edificatorio, dentro de los plazos establecidos al efecto, que... por acordarse la expropiación devengan inútiles".

implicados en una expropiación de suelo (plantaciones, obras, edificaciones e instalaciones, arrendamientos rústicos y urbanos y derechos reales sobre inmuebles), remitiéndose básicamente, como ya hacía la legislación anterior, a los criterios de la LEF ¹²³. Frente a ella, la única novedad, tomada de la Ley 8/1990, es que la Ley del Suelo aparte de los criterios de valoración del suelo, establece también criterios para la valoración de las edificaciones (art. 56.3).

Puesto que nuestro interés se centra en los criterios de fijación de los justiprecios expropiatorios, vamos a exponer de manera integrada dos cuestiones que el Texto Refundido del 92 regula en diferentes títulos: las sucesivas fases de adquisición de derechos sobre la propiedad del suelo (capítulo III del título I) y la valoración del suelo en cada una de estas fases (título II). Al final ofrezco una síntesis de toda la exposición en unos cuadros-resumen, que creo pueden ser ilustrativos.

4.1. Derecho al aprovechamiento rústico

Hasta tanto no se haya completado el planeamiento más detallado exigible para cada clase de suelo, sólo se reconoce al terreno un valor inicial, que es el correspondiente al aprovechamiento rústico de que es susceptible. Este es el derecho de partida que se reconoce a toda propiedad del suelo, y que excluye en su valoración cualquier componente urbanístico (art. 49).

Por lo tanto, se valorarán conforme a su valor inicial (arts. 24 y 48) tanto los suelos clasificados como no urbanizables, como los suelos urbanizables (o aptos para urbanizar, en los Municipios con Normas Subsidiarias ¹²⁴) hasta tanto no se haya completado su ordenación urbanística: a través del Plan Parcial, en el caso del suelo urbanizable programado (y del apto para urbanizar), o a través del Programa de Ac-

¹²³ Arts. 63 y 64 TR, que se limitan prácticamente a recoger lo dispuesto en los arts. 106 y 111 del Texto Refundido de 1976. Siguen vigentes los arts. 135 y 137 RGU, que desarrollan esos artículos (*vid.* el Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, que establece la tabla de vigencias de los reglamentos urbanísticos). Sobre la jurisprudencia relativa a la valoración de estos bienes y derechos, que sigue siendo, pues, totalmente válida, *vid.* el completo trabajo ya citado de LAVILLA RUBIRA, "La expropiación forzosa", *op. cit.*, págs. 622 y sigs.

¹²⁴ Según el art. 11.4, el suelo apto para urbanizar (sin necesidad de una previa programación, art. 11.3) se equipara al suelo urbanizable programado a efectos de la valoración del suelo, supuestos expropiatorios y obtención de terrenos dotacionales. Por eso, las referencias que hagamos al suelo urbanizable programado valen también para el apto para urbanizar.

tuación Urbanística y posterior Plan Parcial, en el caso del suelo urbanizable no programado, más los demás instrumentos de planeamiento más específicos que sean requeridos, como estudios de detalle, etc. No obstante, cuando el suelo urbanizable está ya programado, sea en el propio Plan General o tras la aprobación de los Programas de Actuación Urbanística, el valor inicial de los terrenos se incrementa con el 25% del coste estimado de su futura urbanización (art. 48.2) ¹²⁵. Del mismo modo, el suelo urbano que no tenga en el Plan General una ordenación detallada (por ejemplo, por quedar remitida a un futuro Plan Especial de Reforma Interior o por precisar de un estudio de detalle) tampoco recibe todavía ningún derecho de contenido urbanístico hasta que dicha ordenación se complete, si bien, como no sería en este caso hablar de derechos de aprovechamiento rústico y de valores iniciales, la valoración se hace partiendo de aprovechamientos urbanísticos ¹²⁶: los reconocidos en el planeamiento anterior, con el límite del 50% del aprovechamiento urbanístico susceptible de adquisición según el nuevo planeamiento (art. 48.3) ¹²⁷.

Todo lo anterior constituye uno de los puntos más novedosos de la nueva regulación, pues bajo la legislación anterior, como sabemos, sólo los suelos no urbanizables se valoraban con arreglo al valor inicial.

Los valores iniciales, a su vez, se determinan aplicando los criterios contenidos en las disposiciones que regulan las valoraciones catastrales de rústica, que sirven también a efectos fiscales (art. 49) ¹²⁸. La Ley de Haciendas Locales de 1988 establece una nueva regulación de los valores catastrales, dentro de la del impuesto sobre bienes inmuebles. De

¹²⁵ PAREJO ALFONSO, "Expropiación forzosa y supuestos expropiatorios en la Ley 8/1990...", *op. cit.*, lo llama "valor inicial complementado". LOPEZ PELLICER, "El sistema de valoraciones...", *op. cit.*, pág. 20, lo considera incoherente con el sistema diseñado por la Ley de adquisición paulatina de derechos, pues supone una excepción a la exclusión de expectativas urbanísticas hasta que se complete el planeamiento. GONZALEZ PEREZ, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 374, advierte que la referencia del 25% al coste estimado de la urbanización produce el contrasentido de indemnizar con mayores cantidades a los terrenos menos aptos para la urbanización.

¹²⁶ *Vid.* el apartado VI del Preámbulo de la Ley 8/1990.

¹²⁷ PAREJO ALFONSO, *op. cit.*, pág. 126, lo llama "valor urbanístico previo", y LOPEZ PELLICER, *op. cit.*, pág. 25, "valor urbanístico de transición".

¹²⁸ Jorge CASTANYER VILA, "Catastro y urbanismo", *Catastro* n.º 7, enero 1991, pág. 15, señala con acierto que esta disposición no contiene una equiparación automática entre el valor catastral y el valor inicial, pues remite a los criterios de valoración catastral y no a los propios valores. Como dice, eso puede estar hecho en previsión de que el grado de actualización de los valores no sea en ocasiones el deseable.

momento, como sabemos, se aplican unos valores catastrales transitorios, resultado de capitalizar al 3% las antiguas bases liquidables de la contribución territorial rústica ¹²⁹, actualizados anualmente mediante la aplicación de unos coeficientes.

4.2. Derecho a urbanizar

El derecho a urbanizar se adquiere una vez completado el planeamiento más específico exigible según la clase de suelo, en los términos antes vistos (art. 24), y se pierde si en los plazos establecidos no se cumplen los deberes legales de cesión, equidistribución y urbanización (art. 25) ¹³⁰.

La adquisición del derecho a urbanizar implica ya un valor urbanístico para los terrenos, el primero de ellos ¹³¹. En esta fase, el valor urbanístico se calcula añadiendo al valor inicial del terreno el 50% del coste estimado de la urbanización, si se trata de suelo urbanizable programado (art. 51.1). En suelo urbano, por las mismas razones que antes, se fija en el correspondiente al 50% del aprovechamiento urbanístico susceptible de adquisición (art. 51.2). En caso de que sobrevenga la expropiación en esta fase del proceso, sin haber completado todavía las operaciones que dan lugar a la adquisición del derecho al aprovechamiento urbanístico, el justiprecio definitivo se fijará sumando al valor del terreno el importe de los gastos ya efectuados tendentes a la ejecución del plan, siempre que queden debidamente justificados (art. 51.3).

La pérdida del derecho a urbanizar, por incumplimiento de los plazos previstos para realizar la urbanización, constituye una causa legítima de expropiación e implica la vuelta a los valores iniciales para la fijación del justiprecio (art. 52) ¹³².

¹²⁹ Disposición transitoria 2ª de la Ley de Haciendas Locales.

¹³⁰ La pérdida de este derecho, como de los demás que veremos, requiere una resolución administrativa en expediente abierto al efecto con audiencia del interesado (art. 25.2).

¹³¹ LOPEZ PELLICER, *op. cit.*, pág. 27, considera que, pese a la calificación legal como valor urbanístico, se trata más bien de nuevo de un valor intermedio, de transición a partir del valor inicial.

¹³² Con pérdida, en el caso del suelo urbanizable programado, del 25% del coste estimado de la urbanización que se había añadido al valor inicial.

4.3. Derecho al aprovechamiento urbanístico

4.3.1. *Supuesto normal: actuaciones sistemáticas ejecutadas por un sistema privado de gestión*

Cuando la ejecución del planeamiento, sea en suelo urbano o urbanizable, se ha de realizar por unidades de ejecución y mediante un sistema de gestión privada, el derecho al aprovechamiento urbanístico se adquiere con el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización dentro de los plazos establecidos por el planeamiento o los legales supletorios (arts. 26 y 28). El cumplimiento de estos deberes debe ser acreditado por los particulares, para obtener la correspondiente certificación administrativa (art. 28.3).

En estos casos, que podemos llamar normales, el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por el propietario del terreno (AUSA) se fija en el 85% del aprovechamiento tipo del área de reparto en que esté enclavada la finca (AT), multiplicado por la superficie del terreno (art. 27.1) ¹³³.

El derecho al aprovechamiento urbanístico se reduce (pero no se pierde, a diferencia de lo que veíamos con el derecho a urbanizar) en el caso de que no se solicite la licencia de edificación dentro del plazo correspondiente. La falta de solicitud de la licencia de edificación dentro de plazo constituye otra causa legítima de expropiación o de venta forzosa e implica una reducción del 50% del derecho anteriormente ganado (art. 30).

4.3.2. *Supuestos especiales*

En otros casos, el derecho al aprovechamiento urbanístico se adquiere directamente una vez ultimada la fase de planeamiento. Son los casos de actuaciones asistemáticas en suelo urbano y aquellos en los que el planeamiento prevé la expropiación de los terrenos para desarrollar algún tipo de actuación urbanística y por lo tanto los propietarios de terrenos quedan al margen del proceso de urbanización y edificación ¹³⁴.

¹³³ La fórmula es la siguiente: $AUSA = 85\% AT \times Sup. \text{ parcela}$, donde el AT viene expresado en m² construibles del uso y tipología característicos del área de reparto por m² (las reglas de cálculo del mismo se contienen en los arts. 94 y sigs.), y el AUSA en m² construibles del uso y tipología característicos del área de reparto.

¹³⁴ Vid. en este sentido el apartado IV B) del Preámbulo de la Ley 8/1990.

a) Actuaciones asistemáticas en suelo urbano

En estos casos, el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por el propietario del terreno urbano no incluido en una unidad de ejecución (actuación asistemática) es el mismo que en el caso anterior (el porcentaje aplicable a la superficie del terreno se mantiene en un 85% del aprovechamiento tipo del área de reparto), pero se entiende adquirido directamente con la aprobación del planeamiento preciso (art. 31.1), sin necesidad de esperar al cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización. Es decir, del derecho al aprovechamiento rústico se va directamente al derecho al aprovechamiento urbanístico, sin pasar (al menos formalmente) por el derecho a urbanizar.

Se trata de una presunción que, siguiendo a MERELO ¹³⁵, obedece a las razones siguientes. Si el terreno ya es solar, las razones son prácticas: en teoría los propietarios sólo podrían hacer suyo el derecho previa acreditación de que ellos o los anteriores costearon la urbanización, pero se les exime por razones prácticas de la carga de esa acreditación. Si todavía no es solar, en realidad aún no se ha adquirido el derecho, pues no cabe pedir licencia de edificación si no se convierte previamente la parcela en solar o, al menos, se garantiza la ejecución simultánea de la urbanización y edificación (art. 31.2) y, en este caso, la adquisición definitiva de los derechos al aprovechamiento urbanístico y a edificar queda subordinada al cumplimiento del deber de urbanizar (art. 33.2). En este caso, la presunción obedece a razones técnicas, para hacer viable el funcionamiento de la nueva técnica de equidistribución que se aplica en estos casos, la de las transferencias de aprovechamiento, que puede entrar en juego antes de la transformación de los terrenos en solares ¹³⁶.

También en estos casos la falta de solicitud de licencia de edificación dentro de plazo determina la reducción a la mitad del aprovechamiento susceptible de apropiación (art. 31.2).

b) Expropiaciones urbanísticas de carácter no sancionador

Se trata de una serie de casos en los que el planeamiento prevé la realización de una serie de actuaciones urbanísticas en suelo urbano o urbanizable programado por la vía expropiatoria. En estos casos, pues, los

¹³⁵ José Manuel MERELO ABELA, "Examen de las disposiciones transitorias del nuevo Texto Refundido", *op. cit.*, págs. 77 y sigs.

¹³⁶ Regulada en el capítulo III del Título IV (arts. 185 y sigs.).

propietarios quedan fuera del proceso de urbanización y edificación, y, por tanto, del proceso gradual de adquisición de facultades urbanísticas. Sin haber adquirido previamente un derecho a urbanizar (en este caso en plena correspondencia con la realidad), la Ley les asigna directamente un derecho al aprovechamiento urbanístico al objeto de determinar el justiprecio de la expropiación. Los porcentajes para determinar los aprovechamientos urbanísticos atribuibles en estos casos son siempre los mismos: el 75% del aprovechamiento tipo, para el suelo urbano, y el 50%, para el suelo urbanizable programado (arts. 32 y 58 a 61).

El Texto Refundido regula separadamente estos supuestos en el capítulo III del Título II, bajo el rótulo "valoración de terrenos a obtener por expropiación". De este modo parece establecer un doble régimen de valoraciones: uno (el del capítulo II), según el grado de adquisición de facultades urbanísticas de los terrenos a valorar, y otro (el de este capítulo III), en función del destino previsto por el planeamiento para los terrenos objeto de expropiación ¹³⁷. La pregunta que puede hacerse es si las expropiaciones urbanísticas no sancionadoras se van a regir en todo caso por las valoraciones del capítulo III, con independencia de los derechos adquiridos por los propietarios. A mi juicio, esto no es así. No se trata de un segundo sistema de valoraciones, sino que hay que interpretarlo en relación con el anterior. Se trata de casos en los que, como decíamos, los propietarios quedan excluidos desde el principio del proceso urbanizador y edificador ¹³⁸. Por ejemplo, el Plan prevé la realización de una carretera de circunvalación (sistema general) para la cual es preciso expropiar y se expropian unos terrenos urbanos que todavía no son solares. En este caso, el terreno se valorará con arreglo al 75% del aprovechamiento tipo. Pero si la expropiación de los terrenos por la misma causa se produce una vez que los propietarios se han incorporado al proceso de ejecución del planeamiento, habrá que valorarlos conforme al grado de facultades adquiridas. Por ejemplo, si se ha adquirido el derecho a la edificación, por el aprovechamiento urbanístico efectivamente materializado más el valor de la edificación, como veremos después.

¹³⁷ Esta dualidad de valoraciones, y los problemas que genera, se la plantea, entre otros, José M^o RODRIGUEZ DE SANTIAGO, "El régimen de valoraciones de la Ley del Suelo", en: *I Curso sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo*, organizado por el Centro de Estudios Urbanísticos "Pablo Olavide", en el Año Académico 1992-1993, págs. 18 y sigs., reproducido en: Enrique SANCHEZ GOYANES (coord.), *(Nuevo) Sistema urbanístico español*, op. cit., págs. 61 y sigs.

¹³⁸ A esta conclusión llega también RODRIGUEZ DE SANTIAGO, op. cit., pág. 62 (aunque pone de relieve algunos supuestos curiosos, y apunta también el criterio de inclinarse por la valoración más ventajosa para el particular). También en el mismo sentido: MERLO ABELA, op. cit., pág. 71; y Santiago FERNANDEZ PIRLA, "La expropiación forzosa", *RDU* n.º 127, 1992, pág. 92.

Con esta interpretación queda descartado el riesgo, apuntado por algunos autores ¹³⁹, de un doble sistema de valoraciones según la causa de la expropiación, lo que frustraría el deseo legal de acabar con anteriores diferenciaciones de este tipo.

Otra cosa es que los porcentajes de aprovechamiento asignados en estos casos sean o no justos. El Preámbulo de la Ley 8/1990 justifica la reducción del 85 al 75 ó 50%, porque en estos casos los propietarios no asumen ninguna carga de gestión ¹⁴⁰. Para algunos autores se trata de una justificación rechazable, porque la falta de incorporación al proceso de ejecución del planeamiento, y, por lo tanto, la no asunción de esas cargas, no es voluntaria, sino impuesta ¹⁴¹. Otros, en cambio, no ven en estos supuestos ninguna reducción, al hacer la comparación con los valores correspondientes al derecho a urbanizar ¹⁴², e incluso hay quien apunta que la Ley en este caso se muestra generosa, y que la expropiación puede suponer un negocio para el particular, al ser pequeña la diferencia con el porcentaje que se atribuye a los que soportan las cargas de gestión y no conllevar tales cargas ¹⁴³. Desde luego, como señala MARTIN MATEO ¹⁴⁴, se trata de porcentajes convencionales, y por lo tanto siempre discutibles, pero no me parecen fundadas las críticas extremas.

Los supuestos son los siguientes:

1. Expropiación como sistema de ejecución del planeamiento en una unidad de ejecución, cuando se utiliza en lugar de otros sistemas de gestión privada.
2. Expropiación para la obtención de los terrenos destinados a sistemas generales (infraestructuras y dotaciones de relevancia para todo el municipio).

¹³⁹ Por ejemplo, por: GONZALEZ PEREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo...*, *op. cit.*, pág. 361.; CHINCHILLA PEINADO, *op. cit.*, pág. 61; RODRIGUEZ DE SANTIAGO, *op. cit.*, pág. 61.

¹⁴⁰ Apartado IV D) del Preámbulo de la Ley 8/1990.

¹⁴¹ Así, GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, *op. cit.*, pág. 26; LOPEZ PELLICER, *op. cit.*, pág. 33; GONZALEZ PEREZ, *op. cit.*, pág. 401.

¹⁴² RODRIGUEZ DE SANTIAGO, *op. cit.*, pág. 62; FERNANDEZ PIRLA, *op. cit.*, pág. 92.

¹⁴³ SOLA ECHARTE, *op. cit.*, pág. 27.

¹⁴⁴ MARTIN MATEO, *op. cit.*, pág. 100.

Los terrenos destinados por el planeamiento a sistemas generales se obtendrán por expropiación (o por ocupación directa), cuando no estén incluidos en una unidad de ejecución, y, en todo caso, los incluidos o adscritos al suelo urbano que se dejen fuera de las áreas de reparto delimitadas para esta clase de suelo ¹⁴⁵.

3. Expropiación para la obtención de los terrenos destinados a dotaciones públicas de carácter local en suelo urbano.

En suelo urbanizable programado, los terrenos destinados a dotaciones públicas de carácter local han de estar incluidos en unidades de ejecución y dentro de ellas son de cesión obligatoria y gratuita, por lo que no es necesario recurrir a la expropiación para obtenerlos. En cambio, en suelo urbano pueden no estarlo, y entonces se han de obtener en defecto de otros procedimientos por expropiación ¹⁴⁶. Por eso, en tema de valoraciones sólo se alude en este caso al suelo urbano ¹⁴⁷.

4. Expropiación de terrenos destinados a Patrimonios Públicos de Suelo, viviendas de protección oficial u otros usos de interés social.

Para la constitución o ampliación de los Patrimonios Municipales de Suelo cabe reservar terrenos (a través del Planeamiento o por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución) en suelo urbanizable no programado o no urbanizable ¹⁴⁸. En tales casos parece claro que se pagará el valor inicial.

Pero también puede contemplarse en el planeamiento la expropiación con este fin (y los de VPO u otros usos de interés social) de terrenos clasificados como suelo urbano o urbanizable programado. Si se trata de suelo urbanizable programado, la expropiación habrá de tener lugar antes de la aprobación del Plan Parcial ¹⁴⁹. Y en el caso de VPO, su construcción

¹⁴⁵ En este último caso, se tomará como aprovechamiento tipo de referencia, en defecto de lo que pueda disponer la legislación autonómica, el de la única área de reparto, si todo el suelo urbano integra una única área de reparto, o el promedio de los de las distintas áreas de reparto, si se delimitan varias (arts. 32.1 y 59).

¹⁴⁶ Arts. 144.3, 205 y 199.2.

¹⁴⁷ Art. 32.2 y 58 y sigs.

¹⁴⁸ Art. 278.

¹⁴⁹ En este sentido, Tomás-Ramón FERNANDEZ, *Manual de Derecho urbanístico*, op. cit., pág. 156. No obstante, hay que reconocer que la redacción del art. 206.2 es poco afortunada, y poco clara. Y así, Enrique SANCHEZ GOYANES, *(Nuevo) Sistema urbanístico español*, op. cit., pág. 151, interpreta que puede ser antes o después.

ha de estar prevista además en el correspondiente programa de actuación pública (art. 206.2), lo que garantiza la seriedad de la operación ¹⁵⁰.

Entiendo que se trata de terrenos que se excluyen a priori por el planeamiento del proceso urbanizador y edificador por sus propietarios, de ahí esa reducción de los aprovechamientos susceptibles de apropiación a efectos de justiprecio. Si se tratara de una expropiación de terrenos ya urbanizados por sus propietarios habría que satisfacer el aprovechamiento apropiable normal.

4.2.3. *Aprovechamientos de referencia en suelo urbano sin aprovechamiento tipo*

No todas las novedades introducidas por la Ley 8/1990, e incorporadas al Texto Refundido, son de aplicación general en todos los municipios. En concreto, las disposiciones relativas a áreas de reparto y cálculo de aprovechamiento tipo para el suelo urbano sólo son aplicables en principio a los municipios de más de 25.000 habitantes o capitales de provincia ¹⁵¹.

De esto resulta la necesidad de establecer para los municipios sin aprovechamiento tipo en suelo urbano otros aprovechamientos de referencia para hallar, por aplicación de los porcentajes ya vistos, el derecho al aprovechamiento urbanístico. Son los establecidos en los arts. 62 y 27.4, y que recogemos en el segundo cuadro-resumen.

4.2.4. *Aprovechamientos de referencia transitorios*

El nuevo sistema de adquisición gradual de las facultades urbanísticas y sus correspondientes valoraciones es aplicable desde la entrada en vigor de la Ley 8/1990, pero hasta tanto los planeamientos municipales no incorporen las previsiones legales sobre áreas de reparto y

¹⁵⁰ Tomás-Ramón FERNANDEZ, *Manual...*, op. cit., pág. 185.

¹⁵¹ En concreto, son aplicables a los siguientes municipios (disposición adicional 1ª): 1) En todo caso, en los municipios superiores a 50.000 habitantes, capitales de provincia y municipios comprendidos en los entornos metropolitanos delimitados por la Comunidad Autónoma correspondiente. 2) También en los municipios comprendidos entre 25.000 y 50.000 habitantes, salvo que la Comunidad Autónoma correspondiente disponga lo contrario. 3) En cambio, en los municipios de población inferior a 25.000 habitantes, sólo si lo decide expresamente la Comunidad Autónoma. En estos últimos, tampoco son aplicables la expropiación o venta forzosa por incumplimiento de los plazos para urbanizar o edificar, salvo que lo acuerde el Ayuntamiento.

aprovechamientos tipo ¹⁵², hace falta igualmente disponer de otros aprovechamientos de referencia con los que calcular el derecho al aprovechamiento urbanístico. Por esta razón, la Ley 8/1990, y luego con mayor pormenor el Texto Refundido (disposición transitoria 1ª), arbitran un sistema transitorio de aprovechamientos de referencia que también hemos incluido en el cuadro 2.

4.2.5. Valoración del derecho al aprovechamiento urbanístico

La concreción del valor urbanístico del terreno una vez adquirido dicho aprovechamiento (VU), es decir, su traslación a pesetas, se hace multiplicándolo por el valor catastral (art. 53.1), entendido como el valor básico de repercusión en el polígono (VBR), corregido en función de su situación concreta dentro del mismo (coeficiente K) ¹⁵³.

Así pues, la Administración tributaria (el Catastro ¹⁵⁴) y la normativa técnica de valoración catastral ¹⁵⁵ juegan un papel fundamental en la determinación de los valores urbanísticos ¹⁵⁶. La legislación y el planeamiento urbanístico sólo suministran los aprovechamientos (aquí el

¹⁵² La incorporación debía hacerse en la primera revisión del programa de actuación del Plan General (disposición transitoria 6ª.1). A más tardar, en el plazo máximo de tres años a contar desde la entrada en vigor de la Ley 8/1990 (plazo que expira el 17 de agosto de 1993), todos los municipios en los que según hemos visto deben regir dichas previsiones en suelo urbano han de contar con Plan General adaptado a la Ley (disp. transitoria 7ª)

¹⁵³ La fórmula sería la siguiente: $VU = AUSA \times VBR \times K$; o bien esta otra (para el caso normal del 85% AT): $VU = (85\% AT \times VBR \times K)$ Sup. parcela. El valor básico de repercusión en el polígono, corregido en función de su situación concreta dentro del polígono viene expresado en ptas./m², y el VU final en ptas. Para otros porcentajes y otros aprovechamientos de referencia, basta con cambiar estos datos en las fórmulas. Vid. estas fórmulas también en: MARTIN MATEO, *op. cit.*, pág. 91, y SOLA ECHARTE, *op. cit.*, pág. 28.

¹⁵⁴ El Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, regulado por Real Decreto 1477/1989, de 1 de diciembre (BOE n.º 300, de 15 de diciembre).

¹⁵⁵ Contendida hasta ahora fundamentalmente en la Orden de 28 de diciembre de 1989, por la que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro-marco de valores del suelo y de las construcciones, para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana (BOE de 30 de diciembre). Vid., a partir de ahora, el Real Decreto de 25 de junio de 1993.

¹⁵⁶ Así, Jorge CASTANYER VILA, *op. cit.*, pág. 16. Incluso cuando los no existan valores catastrales obtenidos por el método anterior, hayan perdido vigencia o resulten inaplicables por modificación de las condiciones urbanísticas tenidas en cuenta al tiempo de su fijación, se aplicarán los valores de repercusión del suelo obtenidos por el método residual, de acuerdo con la normativa técnica de valoración catastral (art. 53.4).

85% AT, o cualquier otro de los AUSA que hemos visto o el aprovechamiento para el que se obtuvo licencia en el caso del derecho a edificar, etc) mientras que su valoración concreta se hace conforme a la normativa catastral (basta en cada caso con multiplicar el aprovechamiento por el valor catastral) ¹⁵⁷. Esto conduce asimismo a la necesidad de una estrecha coordinación, que no era plenamente satisfactoria hasta la fecha, entre el planeamiento y el Catastro ¹⁵⁸.

Por último, la Ley dispone que en la valoración de los aprovechamientos urbanísticos en general, habrá que deducir, cuando proceda, el coste de la urbanización precisa y no ejecutada (art. 54) ¹⁵⁹. Entiendo que esto se aplica particularmente en el caso de actuaciones asistemáticas en suelo urbano (que era el único contemplado en la Ley 8/1990 ¹⁶⁰), donde el derecho al aprovechamiento urbanístico nace con la aprobación del planeamiento, sin que sea precisa la previa transformación en solar. En el caso de actuaciones sistemáticas parece más difícil que pueda tener lugar esta deducción, porque la urbanización es requisito para que nazca el derecho, pero quizás así se cubren posibles deficiencias en la urbanización. En los casos en que se excluye a los particulares del proceso urbanizador no parece aplicable esta deducción, pues ya se tiene en cuenta con la asignación de unos porcentajes de aprovechamiento inferiores.

4.4. Derecho a edificar

El derecho a edificar, en suelo urbano o urbanizable, se adquiere por el otorgamiento de la licencia de edificación (art. 33), y se pierde por la no edificación dentro del plazo establecido en la licencia (art. 35).

El derecho a edificar añade al valor urbanístico del aprovechamiento autorizado por la licencia un 25% del coste de ejecución del proyec-

¹⁵⁷ Punto VI del Preámbulo de la Ley 8/1990, y MENENDEZ REXACH, "La nueva Ley del Suelo", *op. cit.*, pág. 11.

¹⁵⁸ Como subraya la doctrina. Entre otros: MENENDEZ REXACH, *op. cit.*, pág. 11; CASTANYER VILA, *op. cit.*, pág. 17; José FERRARI MARQUEZ y Jordi GUIMET PEREÑA, "La valoración catastral y la articulación con la gestión urbanística en la nueva Ley del Suelo", *Catastro* n.º 7, enero 1991, págs. 28 y sigs.; Ignacio DURAN BOO, "El marco legal de la coordinación interadministrativa en materia catastral", *Catastro* n.º 11, enero 1992, pág. 70.

¹⁵⁹ El art. 54 hace una remisión al art. 26.2, que no existe (se refiere, en verdad, al art. 31.1, actuaciones asistemáticas).

¹⁶⁰ Art. 82.2 de la Ley 8/1990.

to para el que se obtuvo la misma. El justiprecio debe incluir, además, la totalidad de los gastos que, justificadamente, estén motivados por la edificación proyectada o iniciada (art. 55).

La no edificación dentro del plazo establecido implica la pérdida del derecho a edificar y constituye otra causa legítima de expropiación. En tal caso, los terrenos se valorarán conforme al 50% del aprovechamiento urbanístico para el que se obtuvo licencia y al justiprecio se sumará el coste de las obras ya ejecutadas (art. 36).

4.5. Derecho a la edificación

Por último, el derecho a la edificación se adquiere por la conclusión de las obras al amparo de licencia no caducada y conforme con la ordenación urbanística (art. 37.1).

En este caso, al valor del suelo, que será el correspondiente al aprovechamiento urbanístico efectivamente materializado, se sumará, a efectos del justiprecio, el valor de la edificación, fijado en función de su coste de reposición, corregido en atención a la antigüedad, estado de conservación del edificio y conformidad o no con la ordenación en vigor (art. 56).

Para los casos de edificación sin licencia e incompatible con el planeamiento o realizada al amparo de licencia luego declarada ilegal por contravenir la ordenación urbanística aplicable, hay reglas especiales de valoración ¹⁶¹.

5. Conclusiones

Como hemos visto, el nuevo sistema continúa la línea tradicional en las expropiaciones urbanísticas, extendida ahora a toda clase de expropiaciones, de sustitución en la valoración del suelo de los criterios flexibles de la LEF por otros tasados, obtenidos ahora por aplicación de los valores fiscales a la nueva escala gradual de derechos que dibuja la Ley. La valoración depende, pues, por un lado, del contenido asignado a cada uno de los derechos, y, por otro, de las valoraciones catastrales.

¹⁶¹ Arts. 38 y 40.

En cuanto al contenido de los derechos, el sistema es sofisticado y los porcentajes convencionales ¹⁶². Ahora bien, particularmente no creo que las reducciones de aprovechamiento previstas en determinados casos sean, como han apuntado algunos autores ¹⁶³, contrarias al principio de igualdad, pues parecen tener una justificación razonable.

En cuanto al recurso a los valores fiscales, algunos autores no han dudado en tachar de inconstitucional el nuevo sistema (como el anterior, el nuevo con el agravante de aplicarse a todas las expropiaciones), por su incapacidad de principio para proporcionar valores reales, conforme a la filosofía característica del justiprecio ¹⁶⁴. En mi opinión esto no es así, siempre que se cuente con unas valoraciones catastrales actualizadas (unidas a una moderación de los tipos fiscales, para evitar una subida irrazonable de la presión fiscal). De otro modo, y supuesta la prevalencia del criterio del valor real (aunque no se identifique con valor de mercado, sino, como hace el Tribunal Constitucional, más moderadamente, con una reparación proporcionada), el sistema será inservible a efectos expropiatorios.

¹⁶² Como ha señalado MARTIN MATEO, *op. cit.*, pág. 100, dudando de la eficacia del sistema, aunque comparta sus objetivos, y apostando más bien por el urbanismo concertado, para atraer a la iniciativa privada hacia los objetivos públicos de ampliación de suelo y abaratamiento de viviendas.

¹⁶³ GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, *op. cit.*, pág. 26; LOPEZ PELLICER, *op. cit.*, pág. 33.

¹⁶⁴ PARADA VAZQUEZ, *op. cit.*, pág. 76; GONZALEZ PEREZ, *op. cit.*, pág. 372.

6. CUADROS-RESUMEN

CUADRO I: RESUMEN DE VALORACIONES

DERECHO ADQUIRIDO	TIPO DE SUELO Y FASE DE EJECUCION DEL PLANEAMIENTO	JUSTIPRECIO	
		VALOR DEL SUELO	ADICIONES O DEDUCCIONES
DERECHO AL APROVECHAMIENTO RUSTICO	Suelo no urbanizable	valor inicial	ninguna
	Suelo urbanizable no programado sin PAU	valor inicial	
	Suelo urbanizable programado sin PP	valor inicial + 25% coste urbanización	
	Suelo urbano sin ordenación completa	valor planeamiento anterior (límite: 50% AUSA)	
DERECHO A URBANIZAR	Suelo urbanizable programado con PP	valor inicial + 50% coste urbanización	+ gastos efectuados de ejecución del planeamiento
	Suelo urbano con ordenación completa (actuaciones sistemáticas)	50% AUSA	
EXTINCIO DEL DERECHO A URBANIZAR	Incumplimiento deberes de urbanización. Suelo urbanizable	valor inicial	+ gastos efectuados de ejecución del planeamiento
	Idem. Suelo urbano. (actuaciones sistemáticas)	valor planeamiento anterior (límite: 50% AUSA)	

DERECHO AL APROVECHAMIENTO URBANISTICO	Cumplimiento de los deberes de cesión, urbanización, etc. Suelo urbano o urbanizable (actuaciones sistemáticas)	AUSA (85% AT)	- coste de la urbanización precisa y no ejecutada
	Suelo urbano con ordenación completa (actuaciones asistemáticas)	AUSA (85% AT)	
	Expropiaciones urbanísticas no sancionadoras. Suelo urbano. Aprobación del planeamiento preciso	AUSA (75% AT)	ninguna
	Idem. Suelo urbanizable programado. Aprobación del planeamiento preciso	AUSA (50% AT)	
REDUCCION DEL DERECHO AL APROVECHAMIENTO URBANISTICO	No solicitud en plazo de licencia de edificación (actuaciones sistemáticas)	50% AUSA	- coste de la urbanización precisa y no ejecutada
	Actuaciones asistemáticas en suelo urbano. No solicitud en plazo de licencia de edificación (y urbanización simultánea, en su caso)	50% AUSA	
DERECHO A EDIFICAR	Obtenida licencia de edificación	AU para el que se obtuvo licencia + 25% coste del proyecto de edificación	+ gastos edificación proyectada o iniciada

EL JUSTIPRECIO EN LA EXPROPIACION FORZOSA

EXTINCIO DEL DERECHO A EDIFICAR	No edificación en plazo	50% AU para el que se obtuvo licencia	+ coste de las obras ejecutadas
DERECHO A LA EDIFICACION	Edificación concluída y conforme con la ordenación urbanística	AU efectivamente materializado	+ valor de la edificación

Abreviaturas:

PAU = Programa de Actuación Urbanística

PP = Plan Parcial

AUSA = Aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación

AT = Aprovechamiento tipo

AU = Aprovechamiento urbanístico

CUADRO II: APROVECHAMIENTOS DE REFERENCIA

CLASE DE MUNICIPIO	MOMENTO	CLASE DE SUELO Y TIPO DE ACTUACION		APROVECH. DE REFCIA.
MUNICIPIOS CON APROVECHAMIENTO TIPO	Definitivo	Urbano		AT
		Urbanizable		
	Transitorio	Urbano	Actuaciones sistemáticas	Aprovech. medio unidad ejecución
			Actuaciones asistemáticas	Aprovech. real parcela
		Urbanizable		AM
MUNICIPIOS SIN APROVECHAMIENTO TIPO	Definitivo	Urbano	Actuaciones sistemáticas	Aprovech. medio unidad ejecución
			Actuaciones asistemáticas	Aprovech. real parcela (ó 1 m ² /m ²)
		Urbanizable		AT
	Transitorio	Urbanizable		AM

Abreviaturas:

AT = Aprovechamiento tipo

AM = Aprovechamiento medio

II. Sección Crónicas

