



TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

CURSO ACADÉMICO 2015-2016

TÍTULO

**LA VALORACIÓN DEL SUELO RÚSTICO EN LA EXPROPIACIÓN
URBANÍSTICA**

WORK TITLE

THE VALUE OF RURAL LAND IN URBAN EXPROPIATION

AUTOR/A (Marta Guazo Fernández-Regatillo)

DIRECTOR/A: Luis Martín Rebollo

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es realizar un análisis del régimen de valoraciones del suelo rústico en el contexto de la expropiación urbanística, haciendo en primer lugar un recorrido teórico por la evolución histórica de las diferentes leyes del suelo desde 1956 hasta la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 para después adentrarnos en la realidad práctica mostrando varias sentencias que ejemplifican la aplicación y perspectiva jurisprudencial de los últimos textos legales.

PALABRAS CLAVE: Valoración, suelo, rústico, expropiación, urbanismo, rentas, valor de mercado, factores correctores.

ASBTRACT: The purpose of this work is to analyze the assessment system of rural land in the context of urban expropriation, making first a theoretical tour of the historical evolution of different land laws of 1956 until 2015 (actual situation) and then delve into a practical reality show several decisions that exemplify the application and jurisprudential perspective of the last legal texts.

KEY WORDS: Assessment, land, rustic, expropriation, town planning, rents, market value, correction factors.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. CONCEPTO DE LA EXPROPIACIÓN.....	6
III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA NORMATIVA URBANÍSTICA EN ESPAÑA. EN PARTICULAR, EL RÉGIMEN DE VALORACIONES.....	8
IV. LA SITUACIÓN ACTUAL.....	21
V. APLICACIÓN Y PERSPECTIVA JURISPRUDENCIAL DE LOS ÚLTIMOS TEXTOS LEGALES.....	25
A) -JURISPRUDENCIA LEY 1998.....	25
B) JURISPRUDENCIA LEY DE SUELO 2/2008.....	31
VI. CONCLUSIÓN.....	47
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	50

I.INTRODUCCIÓN

El régimen de valoración del suelo rústico en el contexto de la expropiación urbanística ha sufrido cambios y transformaciones con el paso del tiempo, ha ido evolucionando y cambiando a la par de las diferentes leyes del suelo. Actualmente es un régimen que pretende alejarse de los valores de mercado pero que no siempre ha sido así.

El principal objetivo de este trabajo es realizar una revisión histórica de la ley del suelo, sus desarrollos, y su aplicación centrándonos principalmente en ese sistema de valoración del suelo rural.

Esta revisión nos llevará a entender cuáles han sido los cambios producidos y a que respondían, es decir, que tipo de sistema se quería obtener, si lo que se buscaba era atender a valores de mercado o a valores fiscales. Como veremos ha sido una evolución bastante oscilante es este aspecto.

He realizado éste trabajo tras consultar diversas fuentes bibliográficas, tanto libros como internet, para así llegar a las conclusiones.

Este trabajo consta de cinco partes. En la primera parte del trabajo se encontrará la conceptualización, donde el lector se podrá poner en situación a través de una breve definición del concepto de expropiación y afinando en el caso concreto de la expropiación urbanística.

La segunda parte del trabajo consta de ese estudio por la historia evolutiva de las diferentes leyes del suelo vigentes a lo largo de los años desde 1956, la cual facilitará al lector entender cómo era anteriormente el sistema de valoración y como ha llegado a la situación actual.

A continuación, ya en la tercera parte, mostraré cual es la situación actual regida básicamente por la ley vigente, que tiene su base en la ley anterior, y el reglamento que la desarrolla.

Más adelante, ya en la cuarta parte, ejemplificaré a través de varias sentencias de diferentes tribunales la aplicación de los sistemas de valoración que

estuvieron vigentes con las dos últimas legislaciones sobre el tema, la de 1998 y la de 2008.

Antes de la conclusión, en la quinta parte me refiero y analizo dos sentencias del Tribunal Constitucional, a mi juicio de una gran trascendencia en el fondo del asunto, que terminan declarando inconstitucional una serie de preceptos.

Para finalizar, el lector podrá leer una conclusión personal y la bibliografía consultada.

II. CONCEPTO DE LA EXPROPIACIÓN

La expropiación consiste en una transferencia de la propiedad, que lleva implícito el carácter coactivo, y que se produce de un particular (expropiado) a la Administración (expropiante), aunque puede darse el caso que las dos partes que intervengan en el proceso, tanto expropiante como expropiado, sean una Administración Pública.

Establece la LEF en su Art. 1 *“Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social a que se refiere el artículo 32 del Fuero de los Españoles, en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.”* Esa referencia que hace al Art. 32 del Fuero de los Españoles, viene ahora referida al Art.33.3 de la CE: *“Nadie puede ser privado de sus bienes sino por causa de utilidad pública o interés social mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes”*

Como ya hicieron J.M Campos Daroca y F. Vivas Puig, es inevitable traer aquí a colación a García de Enterría y T.R. Fernández cuando distinguen en el seno de la institución expropiatoria una potestad y una garantía patrimonial. “La primera es una potestad administrativa característica de la clase de las potestades innovativas dotada de una especial energía y gravedad, la de

sacrificar situaciones patrimoniales privadas. La garantía del particular, que, como es lo común en todas las instituciones de Derecho Administrativo, balancea y contrapesa esta potestad de la Administración, hace valer, primero los límites y condiciones de tal potestad, que diseñan el negativo de un sistema activo de protección correlativo; y en segundo término y de manera específica reduce esa potestad a su efecto mínimo de desapoderamiento específico del objeto expropiado, peor sin implicar el empeoramiento patrimonial de su valor, que ha de restablecerse con la indemnización expropiatoria.”

En lo que aquí concierne, la potestad expropiatoria, es como se refleja en el Manual de Fundamentos de Derecho Urbanístico de Luis Martín Rebollo y Roberto O. Bustillo Bolado, “la clásica institución en la que se asienta la ordenación urbanística”.

En cuanto a su definición, Esteban Corral García, Secretario de Administración Local, Técnico Urbanista y Doctor en Derecho, en *“Expropiación Municipal”*, escribe lo siguiente: “No existe strictu sensu una definición legal de las expropiaciones urbanísticas, salvo que como tal se entienda la que nos ofrece la jurisprudencia que la vincula a los Planes. Expropiación urbanística es aquella que se efectúa para ejecutar las determinaciones del planeamiento, sin que lo sea aquella cuyo antecedente y justificación no se encuentra en los Planes (SSTS de 5 de marzo de 1990 y 18 de febrero de 1992). El concepto se concreta por posteriores decisiones jurisprudenciales que imponen la única exigencia de que esté contemplada en el planeamiento urbanístico (SSTS de 30 de Septiembre de 1995 y 21 de Octubre de 1997).”

De aquí extraemos que para que pueda haber lugar a una expropiación urbanística, es requisito indispensable que esa expropiación esté prevista en alguno de los Planes Urbanísticos.

Aunque si bien es cierto, la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana en su Art. 42 *“La expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística puede aplicarse para las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha ordenación, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en la Ley de*

Expropiación Forzosa.” Puedo entender aquí una definición, que alude a que será urbanística toda expropiación que cumpla con las finalidades que se prevén en la legislación urbanística.

III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA NORMATIVA URBANÍSTICA EN ESPAÑA. EN PARTICULAR, EL RÉGIMEN DE VALORACIONES

La ley del Suelo es la encargada de regular los derechos y las obligaciones de aquellos que sean propietarios de un terreno en España, es la clave del entramado urbanístico, que regula el derecho a edificar y el valor del suelo.

El urbanismo es una faceta de la actividad humana que ha sido abordada de manera unitaria recientemente por el Derecho, pero si bien es cierto también que encontramos antecedentes remotos de normas de intervención urbana y regulación de la urbanización, antes incluso del nacimiento del concepto de derecho en Roma; desde el Código de Hammurabi a las constituciones de las ciudades-estado griegas, encontramos claros ejemplos de normas de intervención urbana y de policía urbana.

La existencia de normas urbanas es tan antigua como la existencia de la propia ciudad. Un ejemplo de ello lo encontramos en el derecho romano y específicamente con la Ley Julia municipal del año 47 antes de Cristo, donde se establecen normas concretas para la colonización y regulación de las ciudades romanas, fenómeno al que nuestro país no fue ajeno, debido a la romanización a que fue expuesto.

Más adelante pero remontándonos muchos años atrás, el urbanismo seguía encontrándose presente entre las preocupaciones de las Corporaciones Locales en los Municipios de los siglos XV a XVIII (Cabildos y Concejos, predecesores de los Ayuntamientos constitucionales) y a su cuidado ponían

Ordenanzas. Las Corporaciones Locales vinieron ostentando las principales competencias en la materia casi hasta comienzos del siglo XX.

El ladrillo fundamental del Derecho urbanístico tiene su asiento en la configuración del Estado de Derecho. Como ha destacado Bassols Coma, *“desde la regulación de la Ley de Expropiación Forzosa de 1836 y la Ley de Inquilinatos de 1842 es necesario hablar de un Derecho urbanístico o una regulación jurídica de la propiedad urbana, con carácter limitativo de las facultades dominicales de los propietarios y de las relaciones de convivencia entre los seres humanos, las edificaciones y su entorno.”*

La técnica del ensanche, junto a la mejora sanitaria y la preocupación social originó en el incipiente nacimiento del Derecho urbanístico en España durante el primer tercio del siglo XX.

Centrándonos en la materia que a este trabajo compete, el régimen de valoraciones concretamente del suelo rústico de cara a una expropiación por parte de la Administración, podemos decir que ha ido evolucionando a la par que evolucionaba la legislación urbanística.

La regulación del suelo no urbanizable o suelo rústico ha venido siendo regulada tanto desde perspectivas negativas que buscaban la protección del mismo, como desde perspectivas positivas orientadas a una fomentación del crecimiento.

La primera ley del suelo en España corresponde al año 1956 (anteriormente hubo ordenanzas municipales sobre el tema), la Ley del Suelo del 12 de Mayo de 1956 constituye el primer hito fundamental en el Derecho Urbanístico Español. Es una ley tecnificada cuya misión o pretensión fue codificar toda esa parte del Ordenamiento Jurídico que venía regulando u orientando este sector y que giraba en torno a dos puntos principales; por un lado que el Urbanismo había dejado de entenderse como una tarea privada y había pasado a ser una función pública, suponiendo esto por tanto la alteración de esas facultades dominicales establecidas en el Art. 350 CC de la siguiente manera: *“ El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le*

convengan, salvo las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas en los reglamentos de policía"; a partir de este momento, estas facultades dominicales quedarán configuradas sobre los terrenos según su clasificación urbanística, constituyendo de este modo un estatuto jurídico del suelo; se limita el "ius edificandi" (derecho a edificar), intentando regular el uso del suelo conforme a la función social de la propiedad. Urbanizar y edificar ya no son un contenido más inherente al derecho de la propiedad, sino que pasa por tanto a ser una determinación pública contenida en los planes, es un derecho posterior al Plan, siendo el Plan no un limitador de un derecho sino un generador, "si el plan no lo añade, no existe".

Y es aquí donde radica el segundo pilar de esta Ley de 1956 que eleva el planeamiento a elemento fundamental de este nuevo sistema, es ahora el plan el que delimita lo que se puede y lo que no se puede llevar a cabo; de lo que surge el otro gran problema del Derecho Urbanístico, la distribución equitativa de beneficios y cargas derivadas de la urbanización; es decir, tratar de que el Plan no beneficie a unos y perjudique a otros, lo cierto es que esta desigualdad es de difícil compensación, por cuanto que un terreno se encuentre en situación básica rural o esté urbanizado, cada vez más es una cuestión fáctica y reglada que de carácter discrecional. En este sentido, la ley no busca igualar a los propietarios, respondiendo a la idea de que "no son iguales" y que la igualdad no siempre es justicia, de este modo, la ley no iguala a los propietarios de suelo urbanizable y a los de suelo rústico, pues en realidad, a estos últimos no se les perjudica pues ni se les otorga ni se les suprime ningún derecho; el suelo rústico tiene un destino (agrícola, forestal o ganadero) que no se les suprime de ningún modo, no se les restringe ningún derecho previo al plan. Volvemos a la idea de que "el Plan es un elemento vinculante no quita, sino que da", por ello es un elemento que ha de estar suficientemente motivado y justificado.

Por todo ello y volviendo a lo que este trabajo atañe, esta ley de 1956 y también el posterior TRLS/1976, excluían cualquier tipo de indemnización por la clasificación de un suelo como no urbanizable, pues ese preciso contenido (la explotación forestal, agrícola o ganadera) el único inherente garantizado del derecho de propiedad.

En esta Ley del 56, en su Art.69, la idea del suelo rústico, quedaba definida con un criterio negativo, de manera que estaría formado por todo terreno que no pudiera ser incluido en alguno de los artículos dedicados al suelo urbano o de reserva urbana.

En cuanto al régimen de valoraciones, se estableció aquí un sistema de valoración de base objetiva que dependería de las diferentes clases de suelo, siendo para el suelo rústico, un valor inicial, calculado en función del aprovechamiento natural del terreno; no como para el de reserva urbana que radicaría en un valor expectante.

El problema comienza cuando la jurisprudencia del TS, se resiste inicialmente a aplicar esos valores objetivos que se alejaban de manera radical de los criterios generales fijados en la Ley de Expropiación forzosa, que remitía, en último término , a los valores de mercado a través de la libertad estimativa reconocida en su Art 43.

En consecuencia el legislador optó por rectificar expresamente los criterios jurisprudenciales y prohibió de forma explícita la aplicación de este Art 43 de la Ley de Expropiación forzosa en el caso de las expropiaciones urbanísticas (Art 2 de la 52/1962 de 21 de Julio).¹

Esta Ley del Suelo de 1956, fue reformada en el año 1975, dando lugar al TRLS de 1976. En esta ocasión se modifican y flexibilizan los instrumentos de los planes, se introducen los estándares urbanísticos (criterios mínimos que hay que cumplir), se hace más hincapié en las cesiones obligatorias y en ese sistema de equidistribución, se refuerzan los mecanismos de disciplina incluyendo la supresión de la posibilidad de no ejecutar por razones de orden social las sentencias que ordenan paralizar o derribar una construcción, etc.

Pero volviendo al punto que nos interesa, en primer lugar, se produce un cambio en la terminología, ya no se denomina suelo rústico, sino suelo urbanizable. Se reforma la Ley anterior, pero se mantiene el mismo criterio residual de este suelo que se venía defendiendo hasta entonces; así en el Art

¹ FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Manual de Derecho Urbanístico*, 22ª edición, 2011, pág.144.

80 de esta Ley del 76, se establecía lo siguiente respecto a la delimitación del suelo no urbanizable, siéndolo aquél: *“que el Plan no incluya en alguno de los tipos de suelo a que se refieren los artículo anteriores”*. La novedad aquí es la inclusión de la posibilidad de un suelo no urbanizable de especial protección, de manera que este artículo 80 en su apartado b), incluía como suelo no urbanizable: *“Los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.”*²

Este nuevo TRLS de 1976, se desarrolló en una realidad con un mercado distorsionado y altamente especulativo que había sido producido por un distanciamiento entre los valores objetivos de la norma y la realidad de la oferta y la demanda; y fue sobre esta realidad sobre la que incidió esta reforma de 1975 que dio lugar a este TRLS y que simplificó de manera señalada el régimen de valoraciones pero sin modificar los mecanismos reguladores del mercado.

En síntesis, **los cuatro valores establecidos en la ley anterior se redujeron a dos: el valor inicial y el valor urbanístico, siendo el primero de ellos el aplicable a este suelo no urbanizable, que se determinaría sobre la base del rendimiento bruto de los terrenos de acuerdo con la explotación rústica que se realizara o pudiera realizar en ellos y por su valor medio de venta a efectos de su explotación agrícola sin tener en cuenta posibles rendimientos que pudieran producirse ante una posible utilización urbana.**³

El siguiente paso en esta evolución legislativa fue la aprobación de la Constitución Española de 1978.

² MARTIN REBOLLO, Luis y BUSTILLO BOLADO, Roberto O, *Fundamento de Derecho Urbanístico*, 2ª edición, 2009, pág. 591-592.

³ FÉRNANDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Manual de Derecho Urbanístico*, 22ª edición, 2011, pág.146.

El texto constitucional a lo largo de su articulado contiene diversos preceptos que afectan al Derecho Urbanístico.

Desde un punto de vista sustantivo o material, el Art. 33 hace expreso el reconocimiento del derecho a la propiedad privada y a la herencia, estableciendo que el contenido de estos derechos quedará delimitado de acuerdo a la función social. El Art 47, dispone que *«Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos»*.

Desde un punto de vista competencial, es en el Art. 148.1.3 donde se fija el listado de competencias que con arreglo al principio dispositivo podían asumir las Comunidades Autónomas, de este modo se establece aquí, que las mismas podrán asumir competencias entre una serie de materias, entre las que se encuentra la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

En definitiva se fijan las competencias legislativas en materia de urbanismo como exclusivas de las Comunidades Autónomas, manteniendo el Estado aquellas competencias que intervienen de manera indirecta en la materia, como la propiedad.

El TRLS de 1976, se reformó en el 1990 con la Ley 8/1990, de 25 de junio y que derivó en el TRLS de 1992 (un texto que refundía el TRLS de 1976 con la Ley 8/1990) vigente hasta el año 1997 en el que fue anulado por el TC a través de la conocida sentencia 61/1997, de 20 de marzo a la que haré alusión más adelante y que dinamitó el Derecho urbanístico estatal existente.

Este TR de 1992 al que acabo de hacer alusión, al igual que la línea que se venía siguiendo hasta el momento definía el suelo no urbanizable como suelo residual; tanto los que no fuesen clasificados en el Plan, como aquellos otros que éste determine para conceder una especial protección.

El régimen de valoración de este tipo de suelo que aquí se establecía atendía a normas fiscales.

A la par comienzan una serie de instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario como la posibilidad de expropiar un terreno no urbanizable para incorporarlo al patrimonio municipal del suelo para finalidades públicas o viviendas de protección oficial.

En esta ley del 92, como se fija en su articulado, en concreto en el artículo 48.1 el suelo rústico se tasarà de acuerdo a su valor inicial: *“El suelo no urbanizable y el urbanizable no programado que no cuente con Programa de Actuación Urbanística se tasarán con arreglo al valor inicial.”*

El desenlace legislativo tiene como siguiente punto la ya aludida STC 61/1997 y la STS de 25 de junio de 1997, la primera declarando por asuntos de competencia legislativa, inconstitucional parte del entramado del TRLS 1992, y la segunda que los anulaba por posible exceso gubernamental.

Dicha sentencia del TC 61/1997, anuló gran parte del Derecho estatal, básicamente por exceso competencial, al haber utilizado el Estado diversos títulos que no se estimaron correctos, y por considerar que la supletoriedad del Derecho estatal que consagra el artículo 149.3 de la Constitución, no es una cláusula atributiva de competencias, sino una regla de hermenéutica jurídica.

Ante la situación de vacío normativo que se ocasionó en todo el territorio estatal como consecuencia de las parciales derogaciones que se habían producido a raíz de estas dos sentencias, fue necesario formar un nuevo articulado que sufragase la situación actual del momento; fue así como surgió la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del suelo y valoraciones.

La Ley 6/1998, no era ya una ley urbanística porque no podía serlo, ya que como quedo fijado tras la CE, y la STC 61/1998, las competencias urbanísticas competen de manera exclusiva a las CCAA., pero si una ley que incidía en el urbanismo, formando parte de esa normativa estatal no urbanística, que enmarca.

El régimen jurídico del suelo rústico sigue prácticamente aquí la misma línea que se venía siguiendo hasta el momento; la novedad aquí radica en la definición de este tipo de suelo, ya no se opta por una delimitación negativa sino positiva, se pretendió establecer el suelo urbanizable como suelo residual, anteriormente había estado vigente la idea de que el suelo residual era el rústico o no urbanizable, pero desde este momento se instauró la concepción, al hilo de esa intención de liberalizar el suelo, de que todo el suelo que no estuviera incorporado al proceso urbano o no fuese necesario preservar podría ser calificado como urbanizable. El suelo rústico deberá contener con esta Ley una serie de requisitos y características para poder ser clasificado como tal, estableciéndose en la ley dos posibles tipos de suelo rústico, por un lado el obligado por sus características y por otro aquel que dependía de lo que plasmase el Plan; pasando a ser el suelo residual, el suelo urbanizable, buscando producir una liberalización del suelo pudiendo facilitar de este modo su oferta y por tanto abaratar la vivienda; **se produce un cambio de valoración del suelo sobre todo a efectos expropiatorios; ya no se iba a recurrir a normas fiscales, sino que se pretendía utilizar el valor de mercado en todos los casos, un único valor.** De este modo, se utilizará el mismo método indiferentemente del tipo de suelo, como refleja Tomás-Ramón Fernández en su Manual de Derecho Urbanístico **“Así, para el suelo no urbanizable y para el urbanizable carente de planeamiento de desarrollo el valor había de fijarse “por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas”** por su régimen urbanístico, situación, tamaño, naturaleza y usos, y, de no existir término de comparación, mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales de los terrenos. Para el resto de suelo urbanizable y para el urbano el valor se obtendría mediante la aplicación al aprovechamiento asignado por el plan a los terrenos del valor básico de repercusión deducido de las ponencias de valores catastrales, que, como advertía la Ley en su preámbulo, reflejan los valores de mercado supuesto que las valoraciones catastrales se fijan a partir un estudio previo de dicho valores.

Toda esta nueva concepción del suelo quedó descartada por así decirlo con la derogación completa de la Ley 6/1998 a través de un proyecto de Ley del

Gobierno de 2006 que dio lugar a la Ley 8/2007, posteriormente sustituida por la Ley 2/2008 donde se recogen los preceptos aún vigentes del TRLS 1992 y los nuevos que había introducido el texto del 2007; ley que va a formar hasta el año 2015 la normativa estatal enmarque al urbanismo y al ejercicio dentro de los límites constitucionales.

A su vez, esta ley a parte de regular ese cumplimiento de los deberes constitucionales que afectan al suelo, como dice el **Art 1** al definir su objeto: *“Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.”*

En el articulado de esta nueva ley, se incluye dentro de la clasificación del suelo rústico tanto a aquel preservado de la urbanización como a aquel que se pretende mañana será urbanizado, es decir, el urbanizable; **Art 12:** *“2. Está en la situación de suelo rural: a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística. b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.”*

Es en el Título III de esta ley donde se refiere al régimen de valoraciones, se vuelve a producir un cambio que nos aleja de lo que había en ese momento y

nos acerca a aquella perspectiva que se enmarcaba con anterioridad a la Ley 6/1998, **se abandona la idea del valor de mercado, los criterios de valoración del suelo y sus instalaciones a la hora de expropiar, responder, ceder o vender ya no van a ser los de mercado sino los legales con la intención de erradicar la famosa especulación del suelo.** Así se refleja en el Manual ya citado de Derecho Urbanístico de Tomás-Ramón Fernández cuando dice: **“el suelo en situación rural se tasará, en consecuencia, mediante la capitalización de la renta anual, real o potencial, a cuyos efectos se computarán como ingresos las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos (artículo 23.1. a)”** explicando a continuación que “la Ley ha proscrito formalmente el empleo del método de comparación con el valor de fincas análogas porque, según afirma en su Exposición de Motivos, “muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos”.

Este TRLS de 2008 es desarrollado y completado en el año 2011 a través del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo

Como se expresa en la exposición de motivos del mismo, el Reglamento, desarrolla el texto refundido de la Ley de Suelo en lo relativo a «la valoración inmobiliaria», lo que se pretende con este desarrollo “mejorar el funcionamiento del mercado del suelo, para hacerlo más transparente y eficiente, combatiendo además, en la medida de lo posible, las eventuales prácticas especulativas en la utilización del mismo, prácticas especulativas que, en ocasiones, afectaban directamente a la fijación de valores a efectos expropiatorios.”

Este reglamento incluye los métodos y técnicas de valoración a aplicar en los supuestos contemplados en el artículo 21.1 de ese TRLS, lo que no quiere decir que ello no pudiera ser trabajado por, como dice el mismo preámbulo, “otras legislaciones especiales y sus normas de desarrollo, como pueden ser, especialmente, las de carácter financiero y tributario.”

Es la primera vez que se desarrollan los criterios de valoración de manera reglamentaria y la primera vez en que desde que las hubieran las

competencias exclusivas que les otorga la CE en materia de urbanismo, el Estado opta por desarrollar reglamentariamente una Ley de Suelo.

En cuanto al contenido de los artículos de este Reglamento, lo desarrollaré más adelante, en el apartado dedicado a la situación actual.

En último lugar, y de manera sucinta, pues entraré en detalle cuando me adentre en la situación vigente; decir, que recientemente se ha aprobado la última ley de suelo; en concreto, el BOE del 31 de octubre publica el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, que entró en vigor el mismo día de su publicación.

Se trata de un texto refundido en el que se integran, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, la Ley del Suelo, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda y las disposiciones finales duodécima y decimoctava; así como las disposiciones finales decimonovena y vigésima, y la disposición derogatoria, de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

La refundición tiene dos objetivos básicos: de un lado aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales; y de otro, estructurar y ordenar en una única disposición general los preceptos de diferente naturaleza y alcance que contienen aquellos.

El objetivo final se centra en evitar la dispersión de tales normas y el fraccionamiento de las disposiciones que recogen la legislación estatal en materia de suelo y rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, excepción hecha de la parte vigente del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana. Verdaderamente, se busca regular para todo el territorio nacional las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo y un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del

medio

urbano.

También se establece en esta Ley las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en la materia.

Como modificaciones a destacar podemos hacer referencia a que se mantiene la definición de suelo rural y urbanizado, aunque se flexibiliza el concepto de urbanizado para permitir darle valor a determinadas situaciones de hecho que, si no, serían innegociables.

Recapitulando y haciendo un muy breve resumen de la evolución legislativa estatal que incide en el urbanismo tenemos lo siguiente:

-La primera ley del Suelo de 1956 donde se separa el derecho a la propiedad del derecho a edificar; aparece el plan y por tanto el problema de la distribución de los beneficios y las cargas que de él se derivan.

En el régimen de valoraciones, sistema de valoración de base objetiva dependiendo de las clases de suelo, siendo para el suelo rústico, un valor inicial, calculado en función del aprovechamiento natural del terreno.

-TR de 1976 que reforma esa Ley de 1956, modifican y flexibilizan los instrumentos de los planes, se introducen los estándares urbanísticos. Aclara aquí que en ambos textos legales se excluía cualquier indemnización por la clasificación de suelo como no urbanizable.

En el régimen de valoraciones del suelo, para el suelo no urbanizable se tomara como base el valor inicial, que se estipula sobre la base del rendimiento bruto de los terrenos de acuerdo con la explotación rústica que se realizara o pudiera realizar en ellos y por su valor medio de venta a efectos de su explotación agrícola sin tener en cuenta posibles rendimientos que pudieran producirse ante una posible utilización urbana.

-Constitución Española de 1978; fijación de las competencias legislativas en materia de Urbanismo.

-TR 1992; en gran parte derogado unos años después por la STC 61/1997. En este texto se establecía la no indemnización por la ordenación del uso de los terrenos y construcciones; la participación de la sociedad en las plusvalías y el reparto equitativo y el régimen de valoración del suelo referente al tema de expropiaciones de acuerdo a valores fiscales.

El régimen de valoración del suelo rustico atendía a normas fiscales.

-Ley 6/1998 del Régimen del Suelo y Valoraciones que buscaba una liberalización del suelo y que fue sustituida por la Ley 2/2008 que vuelve a abandonar los valores de mercado de cara a la valoración del suelo en régimen de expropiación y recurre a los valores legales.

El régimen de valoraciones aquí para el suelo será el mismo independientemente del tipo del suelo, así se realizará mediante el método de comparación a partir de valores de fincas análogas

-TRLS 2/2008, se produce una reducción en la clasificación del tipo de suelo que desde este momento queda reducido a dos, pasando a ser el suelo rústico tanto el preservado de la urbanización como a aquel que se pretende mañana será urbanizado, es decir, el urbanizable

La valoración del suelo en situación rural se tasarán, en consecuencia, mediante la capitalización de la renta anual, real o potencial.

-Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo, que desarrolla la Ley de Suelo en lo relativo a la "valoración inmobiliaria". Enmarcándolo así en su preámbulo "El desarrollo del nuevo régimen de valoraciones establecido por la Ley es pues de indudable trascendencia, no sólo porque no habían sido desarrollados reglamentariamente los criterios de valoración de las legislaciones anteriores, sino también por el hecho de que, por primera vez desde que las Comunidades Autónomas asumieran las competencias exclusivas en materia de urbanismo, el Estado ha procedido a desarrollar reglamentariamente una Ley de Suelo."

-Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 que sigue la misma línea que su precedente. (Lo desarrollaré más detalladamente en el apartado referente a la situación actual donde traeré a colación también la ley anterior que le sirve de base)

IV. LA SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad dos son las normas claves para manejarse en este entramado urbanístico de las valoraciones del suelo:

-El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el TR de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

-El Reglamento de valoraciones de la ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre.

Este es el punto de partida, la ley que regula el régimen de valoraciones, en concreto en los Art. 34 a 41, (Art. 21 a 28 de la ley anterior).

En este TR, se diferencia el valor del suelo según sea suelo rural o suelo urbanizado para valorar el suelo y las edificaciones y para ello parte de la distinción únicamente de estos dos tipos de suelo. Atribuye al suelo rural un criterio residual, es decir, será todo aquel, independientemente de que el plan le de aprovechamiento urbanístico, de que prevea su transformación; mientras que suelo urbanizado corresponde al integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población; se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.

En primer lugar, cabe decir aquí, que el TRLS 2008, modificó el Art 43.2 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de Diciembre de 1954, vigente a día de hoy, quedando redactado de la siguiente manera:

1. 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 la expropiación, por ser éste superior o inferior a aquélla. El Jurado Provincial de Expropiación también podrá hacer aplicación de este artículo cuando considere que el precio obtenido con sujeción a las reglas de los anteriores resulte notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes, haciendo uso de los criterios estimativos que juzgue más adecuados.

2. El régimen estimativo a que se refiere el párrafo anterior: a) No será en ningún caso de aplicación a las expropiaciones de bienes inmuebles, para la fijación de cuyo justiprecio se estará exclusivamente al sistema de valoración previsto en la Ley que regule la valoración del suelo. b) Sólo será de aplicación a las expropiaciones de bienes muebles cuando éstos no tengan criterio particular de valoración señalado por Leyes especiales.

Por lo tanto, la Ley de 2008, la que está en la base del TR actual, resuelve al menos en parte la situación anterior de desigualdad de dos maneras. Modifica este apartado dos dando lugar a una valoración siempre conforme a criterios de valor, independientemente de la causa que motive la expropiación; y por otro lado, el legislador, respondió de manera negativa a la posibilidad de incluir en el justiprecio expropiatorio las plusvalías urbanísticas que genera el plan, es por ello que la ley insiste en este punto en que solo existen dos clases de suelo de manera que este solo se evalúa como rural o urbanizado.

La cuestión está en el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo, reflejando en su exposición de motivos lo siguiente **“A tal efecto, para valorar inmuebles en situación básica de suelo rural (Capítulo III), al tratarse de un mercado menos concurrente y más opaco que el del suelo en situación de urbanizado, se desarrolla el valor de capitalización de la renta real o potencial de la explotación, en un contexto de búsqueda del valor correspondiente al más alto y mejor uso del suelo rural, nuevamente sin tener en cuenta las expectativas urbanísticas. Ello no excluye la introducción de métodos de valoración del suelo con una amplia gama de actividades económicas ya presentes, o susceptibles de ser desarrolladas**

en el suelo rural, diferentes del aprovechamiento convencional, propias de una economía moderna y avanzada.”

Si nos adentramos en el articulado de este Capítulo III del reglamento en el que se dedica a la valoración en la situación de suelo rural, vemos que **la regla que se fija es la tasación de este tipo de suelo mediante un sistema que radica en calcular la renta anual o potencial de la explotación**, es decir, tomando como referencias cuanto produce la renta de la finca en euros, por el número de hectáreas y a ello se le deducirán los gastos; ese es el justiprecio expropiatorio del suelo rural.

Esto es a lo que se refieren los artículos de este capítulo III:

Artículo 7. Valoración en situación de suelo rural.

1. Cuando el suelo estuviera en situación de rural, los terrenos se valorarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación calculada de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de este Reglamento, según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración y adoptándose la que sea superior.

La capitalización de la renta, real o potencial, se realizará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 y siguientes de este Reglamento y en función de la naturaleza de la explotación.

2. Cuando no exista explotación en el suelo rural ni pueda existir dicha posibilidad, por causa de las características naturales del suelo en el momento de la valoración y, por consiguiente, no se pueda determinar una renta real o potencial, se estará a lo dispuesto en el artículo 16 de este Reglamento.

3. El valor del suelo obtenido de acuerdo con lo dispuesto en los dos apartados anteriores podrá ser corregido al alza mediante la aplicación del factor de corrección por localización al valor de capitalización, en los términos establecidos en el artículo 17 de este Reglamento.

(...)

Artículo 8. Renta real y renta potencial.

1. Se entenderá por renta real, aquella que corresponda a la explotación del suelo rural de acuerdo con su estado y actividad en el momento de la valoración, ya sea la existente, debidamente acreditada, o la atribuible de acuerdo con los cultivos y aprovechamientos efectivamente implantados sobre la base de datos estadísticamente significativos.

2. Se entenderá por renta potencial, aquella que pueda ser atribuible a la explotación del suelo rural de acuerdo con los usos y actividades más probables de que sean susceptibles los terrenos, de conformidad con la legislación y normativa que les sea de aplicación, utilizando los medios técnicos normales para su producción. Para la identificación de tales usos y actividades deberán considerarse como referentes estadísticamente significativos la existencia y viabilidad de los mismos en su ámbito territorial o, en su defecto, justificarse sobre la base de un estudio económico de viabilidad de la explotación y acreditar la obtención de los títulos habilitantes necesarios para su implantación de acuerdo con la legislación aplicable.

A todo esto hay que añadir la posibilidad que se establece en el Art 36 del TRLS de aplicar unos criterios correctores en el caso de proceder a estimar el valor del suelo rural, *“El valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan.”* Aclarando a su vez en el apartado 2, que en ningún caso los valores paisajísticos y ambientales podrán suponer un perjuicio.

El TRLS anterior, en su Art 23.2 en lo que a este tema de factores correctores se refiere, decía que *“El valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza hasta un máximo del doble* en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o

paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan.” Pues bien, este inciso “hasta un máximo del doble” quedó anulado en el año 2014 con una sentencia del TC del 11 de septiembre; (desarrollaré la sentencia en el punto que dedico a ello más adelante), pero básicamente decir que no puede la ley establecer un tope máximo, quedando por tanto eliminados los límites en la valoración del suelo rústico.

V. APLICACIÓN Y PERSPECTIVA JURISPRUDENCIAL DE LOS ÚLTIMOS TEXTOS LEGALES.

A) JURISPRUDENCIA LEY 1998.

Comenzaré haciendo referencia a una sentencia del TSJ de Asturias que viene referida a un recurso contra el Acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Asturias número 805/02 de mayo de 2002 *“que, resolviendo el recurso de reposición formulado por la propiedad, confirma, en sus propios términos, el Acuerdo recurrido, número 1189/01, de fecha 29 de noviembre de 2001, que estableció el justiprecio de la finca número NUM000, expropiada por el Ministerio de Fomento-Demarcación de Carreteras del Estado en Asturias, con motivo de la obra: Autovía del Cantábrico. Tramo: Caravia-Llovio, mostrando su disconformidad el recurrente con la valoración realizada por el Jurado”*

Pues bien, el recurrente alega como consta en el FJ 2: *“que sus criterios valorativos se basan en valores reales de mercado y que la realidad de la finca que nos ocupa es una parcela que está muy bien comunicada y que puede cambiarse su uso a otro cualquiera agrario y que forma conjunto con las fincas NUM001, NUM002 y NUM000, con una explotación lechera intensiva, no siendo uniformes los criterios de valoración para fincas de la misma zona, así los Acuerdos 754, 756 y 757-01, en que el Jurado fija un precio de 6 euros/m²,*

limitándose a señalar en el fondo de los fundamentos de derecho, los art. 25 de la Ley 6/98 , art. 14 de la C.E . y otros preceptos de la legislación y Jurisprudencia que sustenten su pretensión (...)”

En el FJ 3, quedan reflejadas las alegaciones del Abogado del Estado que argumenta lo siguiente: *“alega que el Jurado se ha ajustado a lo previsto en la Ley 6/98, de 13 de abril , con cita del art. 23 y que ha tenido en cuenta la naturaleza, destino, características y aprovechamiento de la finca expropiada, fijando el justiprecio que cumple con la finalidad resarcitoria prevista en la Ley de Expropiación Forzosa, de suponer el adecuado valor de reposición del bien expropiado (...)*”

Para concluir con esta sentencia me gustaría reproducir lo que se señala en el FJ 5, en el que hace referencia a lo expresado por el Jurado de Expropiación: *“el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa ha razonado en el Acuerdo impugnado que no existe la analogía invocada por el recurrente, debido a que mientras que el suelo a que se refiere el Acuerdo es de Infraestructuras ubicado sobre suelo agrario de interés, parcela mínima 10.000 m², el que califica las fincas en los otros Acuerdos del Jurado a los que se pretende asimilar corresponden a suelo de Infraestructuras sobre suelo Núcleo Rural o al menos bajo la influencia de Núcleo Rural y con arreglo a dicha calificación fueron valorados. (...)ni tampoco se trate de fincas de las mismas características, calificación y situación que la de autos, y de otro porque como ha declarado al respecto el Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 21 de junio de 2003 , aparte de la peculiaridad de cada caso, en las compraventas intervienen a veces factores subjetivos y hasta personalísimos impulsos y reacciones imprevisibles que desfiguran el valor real de la finca adquirida y en el mismo sentido la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 12 de junio de 1996 . Y asimismo, porque conforme al artículo 23 de la Ley 6/98 , a los efectos de expropiación, las valoraciones del suelo se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley, cualquiera que sea la finalidad que la motive y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime (...)*”

Finalmente, se pronuncia al respecto y opta por desestimar el recurso interpuesto por la expropiada.

A continuación mostraré dos Sentencias del Tribunal Supremo muy similares, que versan sobre dos fincas rústicas respectivamente que fueron expropiadas para la construcción de la Autopista.

En primer lugar, la STS de 17 de Julio de 2012, recurso de casación 4241/2009.

Se trata de un recurso de casación que tiene su origen en la expropiación de un terreno rústico para la construcción de la Autopista de la Costa del Sol en el tramo Estepona-Guadiaro; los expropiados al no estar conformes con el acuerdo del justiprecio fijado por el Jurado Provincial de expropiación, recurrieron a la vía jurisdiccional que finalmente termina por estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto.

En el fundamento jurídico tercero, se hace referencia a los motivos en los que se funda el recurso, cito textualmente:

“Los motivos primero y segundo, que por su contenido pueden examinarse conjuntamente, plantean un problema sustancialmente idéntico al resuelto por la sentencia de esta Sala de 4 de julio de 2012 (recurso de casación 3575/2009), relativa a otra expropiación para la ejecución del mismo proyecto. Lo dicho entonces es igualmente aplicable ahora: Están disconformes con esta Sentencia tanto el Abogado del Estado como la beneficiaria de la expropiación. Coinciden en sus recursos los dos primeros motivos de casación, centrados en impugnar la decisión de la Sala fundada en el razonamiento que acabamos de reproducir en el fundamento anterior. En el primer motivo ambos recurrentes consideran infringido el art. 26 de la Ley del Suelo y Valoraciones de 1998 y en el segundo la jurisprudencia de esta Sala que establece el acierto, veracidad y exactitud de las resoluciones del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa. La razón de estas infracciones la justifican en la utilización por parte del Tribunal a quo de un procedimiento inidóneo para destruir dicha presunción, pues la finca testigo utilizada por la Sala para fijar el valor no es análoga a aquella que se trata de valorar.

El artículo 26 de la Ley del Suelo y Valoraciones de 1998 ordena que el suelo no urbanizable se valorará por el método de comparación, esto es a partir de

valores de fincas análogas, y que, a estos efectos, la identidad de razón que justifique la analogía deberá tener en cuenta el régimen urbanístico, la situación, tamaño y naturaleza de las citadas fincas en relación con la que se valora, así como, en su caso, los usos y aprovechamientos de que sean susceptibles. En los casos en que no existan valores compatibles, el valor del suelo no urbanizable se determinará mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo, y conforme a su estado en el momento de la valoración.

Como es de ver el precepto no se limita a ordenar que el suelo se valore por comparación, sino que también nos dice la forma de hacerlo: es preciso aportar referencias de fincas análogas dando cuenta de ello, sin que baste, por tanto, la mera alusión a la utilización del método de comparación, siendo preciso, además, que se ponga de manifiesto la existencia de un mercado representativo con la aportación de muestras testigo de mercado comparables con la finca que se trata de valorar, esto es que sus características sean análogas, y también que los precios de venta de esas 124 muestras se sustenten en hechos contrastados. Nada impide en estos casos que los precios obtenidos en el mercado incorporen las posibles expectativas urbanísticas pues al aplicar el método de comparación puede ocurrir que las fincas del entorno de similares características hayan sido valoradas en las ventas o transacciones llevadas a cabo teniendo en cuenta esas expectativas y ese mayor valor puede trasladarse, por comparación, a la finca objeto de tasación.

En nuestro caso, como ya hemos visto, la Sala de instancia rechaza como elemento de comparación las fincas testigos que proporciona el expropiado, bien por tratarse de transacciones realizadas años después del momento al que la valoración debe ir referida, incorporando indebidamente determinadas plusvalías derivadas de la propia obra pública, bien por carecer de características análogas unas y otras. Sin embargo, ante esta falta de acreditación de los valores que se propugnan con la demanda, la Sala no confirma el acuerdo del Jurado, en la medida en que su valoración no ha sido desvirtuada por la parte, sino que la Sala de oficio incorpora un precio de referencia de 16 €/m², que considera un mínimo, y que ha sido establecido en otro proceso, respecto de una finca sita en el mismo término municipal donde

radica la expropiada. Al actuar de esta manera la Sala incurre en las infracciones que se le imputan pues no ha cumplido las cargas que el art. 26 impone y que antes hemos detallado. (...) "Vale la pena señalar que, incluso si la experiencia de la Sala de instancia condujese - como no es improbable- a una tasación certera, ello no sería jurídicamente admisible. El art. 23 LSV es tajante al ordenar que "las valoraciones de suelo se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley", excluyendo así la libertad estimativa y, más aún, la ciencia privada del juez. Y si esta consideración no fuera suficientemente concluyente, habría aún que recordar que, de conformidad con el art. 26 LEF, cada bien expropiado -o grupo de bienes que constituya una unidad económica- debe ser objeto de un expediente individualizado a efectos de la determinación del justiprecio; exigencia de expediente individualizado que se vería frustrada si se permitiera que, con base en la propia experiencia, el juez asignase valores prudenciales a los bienes expropiados. Un expediente individualizado es aquél que, atendidas todas las circunstancias relevantes, permite hallar el valor de un determinado bien; no una conjetura basada en el recuerdo de casos similares, por acertada que a posteriori pueda acabar siendo."

(...) Por ello, los motivos primero y segundo de este recurso de casación han de ser estimados."

En el mismo sentido, la segunda sentencia, (anterior en el tiempo a la expuesta):

Fecha de Sentencia: 04/07/2012 Recurso Núm.: 3575/2009 a la que como vemos alude el fundamento jurídico tercero; en esta sentencia anterior a la desarrollada, ya se hizo alusión al régimen establecido en la ley de 1998, en el que el método de valoración para el suelo no urbanizable será el de comparación o en su defecto mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo; así lo reproduce en su FJ 2º *"El artículo 26 de la Ley del Suelo y Valoraciones de 1998 ordena que el suelo no urbanizable se valorará por el método de comparación, esto es a partir de valores de fincas análogas, y que, a estos efectos, la identidad de razón que justifique la analogía deberá tener en cuenta el régimen urbanístico, la situación, tamaño y naturaleza de las citadas fincas en relación con la que se valora, así como, en su caso, los usos*

y aprovechamientos de que sean susceptibles. En los casos en que no existan valores compatibles, el valor del suelo no urbanizable se determinará mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo, y conforme a su estado en el momento de la valoración.

Como es de ver el precepto no se limita a ordenar que el suelo se valore por comparación, sino que también nos dice la forma de hacerlo: es preciso aportar referencias de fincas análogas dando cuenta de ello, sin que baste, por tanto, la mera alusión a la utilización del método de comparación, siendo preciso, además, que se ponga de manifiesto la existencia de un mercado representativo con la aportación de muestras testigo de mercado comparables con la finca que se trata de valorar, esto es que sus características sean análogas, y también que los precios de venta de esas muestras se sustenten en hechos contrastados. Nada impide en estos casos que los precios obtenidos en el mercado incorporen las posibles expectativas urbanísticas pues al aplicar el método de comparación puede ocurrir que las fincas del entorno de similares características hayan sido valoradas en las ventas o transacciones llevadas a cabo teniendo en cuenta esas expectativas y ese mayor valor puede trasladarse, por comparación, a la finca objeto de tasación.”

La sentencia anterior rechazó este elemento de comparación para el caso en cuestión por ser tasaciones realizadas años después del momento al que la valoración debe ir referida.

Finalmente la Sala dice haber lugar al recurso de casación y desestima el recurso contencioso administrativo que le precedía.

De las tres sentencias que he traído al caso se puede extraer un pequeño ejemplo de la aplicación de la Ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones; como hemos podido observar, tanto en la ley como en la jurisprudencia, la vía que se seguía para proceder a valorar un suelo no urbanizable era el establecido en el Art 26 de la misma, el método de comparación a partir de valores de fincas análogas o en su defecto mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo. *“El valor de este suelo se determinará por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas. A estos efectos, la identidad de razón que justifique la*

analogía deberá tener en cuenta el régimen urbanístico, la situación, tamaño y naturaleza de las citadas fincas en relación con la que se valora, así como, en su caso, los usos y aprovechamientos de que sean susceptibles. 2. Cuando por la inexistencia de valores comparables no sea posible la aplicación del método indicado en el punto anterior, el valor del suelo no urbanizable se determinará mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo, y conforme a su estado en el momento de la valoración”

B) JURISPRUDENCIA LEY DE SUELO 2/2008

En primer lugar, la primera sentencia que voy a mostrar, se trata de una sentencia del TS, más precisamente la STS 3742/2015; versa sobre un recurso de casación ante una sentencia que confirma el Acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Córdoba de 29 de Junio de 2011, por el que se justipreció una finca valorada como suelo rústico y expropiada para la ejecución de ampliación de pista y nuevo edificio en el Aeropuerto de Córdoba.

Como se detalla en los antecedentes de hechos, el acuerdo del Jurado de Expropiación partía de una serie de parámetros, entre ellos, la fecha de inicio del expediente individualizado de justiprecio (julio de 2009), la normativa aplicable al caso (TRLS Real Decreto Legislativo 2/2008) y más en concreto la aplicación de su Art. 23 *“(el suelo es rural, clasificado en el PGOU de Córdoba de 1993 como "Suelo no urbanizable de especial protección Vega del Río Guadalquivir"), y calcula el valor del suelo por el método de capitalización de rentas, utilizando el canon máximo de arrendamientos rústicos en tierras de regadío en la provincia de Córdoba, según los datos de 2008 (la propiedad no aportó datos de renta real y la Administración expropiante ha utilizado una estimación de ingresos y gastos atendiendo a una rotación de cultivos típica de la zona con alternancia de maíz, trigo y girasol), obteniendo un valor unitario de 4,52 €/m², al que aplica una corrección al alza del 80% por su proximidad al casco urbano de Córdoba, accesibilidad y su ubicación en un entorno de singular valor paisajístico, con un valor total de 810.998,66 (...)*” La Sentencia recurrida, confirma el criterio valorativo del suelo- no urbanizable de especial protección- utilizado por el Jurado al aplicar el art.23.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008.

A efectos de este recurso planteado, se muestra en el FJ 1, que *“Los propietarios de la finca aquí concernida presentaron -22 de julio de 2009- Hoja de aprecio por importe de 3.950.771,99 , sobre la base de un Informe de Tasación redactado por Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos,(...) en el que se valora el suelo (Suelo No urbanizable de especial protección Vega del Guadalquivir, según PGOU de Córdoba, sin servicios urbanísticos(...) por el método de comparación con diversas parcelas de Urbanizaciones y otras sitas en el polígono NUM000 y NUM004” “b) El Perito de la Administración formula Hoja de Aprecio (4 de noviembre de 2009) por importe total de 944.295,51 €, fijando como fecha de valoración el 25 de marzo de 2009 (inicio del expediente de justiprecio) desglosada en las siguientes partidas: 1) Para la valoración del suelo (No Urbanizable de Especial Protección Vega del Río Guadalquivir), aplica el art. 23 del Texto Refundido de la Ley del Suelo 2/08 , utilizando el método de capitalización de rentas de una finca calificada como labor de regadío, cereal con alternativa de maíz, trigo y girasol, obteniendo valor unitario de 4,32 €/m², con una corrección al alza del 50% por su proximidad al casco urbano de Córdoba”*

Lo pretendido por la parte actora era anular el justiprecio fijado y que se fijara atendiendo la Hoja de Aprecio presentada y que de manera subsidiaria, si el suelo era calificado como suelo rústico, que el justiprecio fuese establecido de acuerdo al método de capitalización de rentas del cultivo de huerta de regadío y cito textualmente *“porque el cálculo de la renta realizado por el Jurado, a partir del canon de arrendamientos rústicos, carece de apoyatura legal (art. 23 del Texto Refundido), previéndose sólo - art. 9 del Reglamento de Valoraciones del Suelo de 2011 - como alternativa subsidiaria para el caso de que no pueda calcularse la rentabilidad real o potencial de la tierra.”*

En el FJ 2, se da respuesta al motivo cuarto alegado en el recurso, *“infracción de los Art.23. RD Legislativo 2/08 y 9 Real Decreto 1492/11, ya que la utilización del canon de arrendamiento está previsto solo de forma subsidiaria para supuestos en que no sea posible hallar la renta potencial o real de la finca expropiada”*.

La sala del TS, no está de acuerdo en esa tesis y expone a continuación lo siguiente *"El art. 23.1 del Real Decreto Legislativo 2/08 dispone en relación con la valoración de los suelos rústicos: "a) Los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración. La renta potencial se calculará atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para su producción. Incluirá, en su caso, como ingresos las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada....."*, y, como decíamos más arriba, el cálculo de la renta real o potencial de la explotación puede determinarse: 1) a partir de la información técnica, económica y contable de la explotación actual; y, 2) cuando en la zona exista información estadística significativa sobre los cánones de arrendamiento u otras formas de compensación por el uso del suelo rural, la renta real o potencial puede calcularse a partir de dicho canon . Ninguna de estas alternativas está, a nuestro juicio, excluida del precepto. Como ya hemos dicho al abordar los motivos primero y segundo, la utilización de los cánones de arrendamiento como parámetro de cálculo del método de capitalización de rentas se reconoce expresamente, como subsidiario, por el art. 9 del Real Decreto 1492/11, de 14 de octubre , que prevé dos fórmulas para el cálculo de la renta real o potencial de la explotación, la primera, ciertamente preferente, a partir de la información técnica, económica y contable de la explotación actual o potencial suministrada por el propietario (en este caso no se ha suministrado ninguna información, carga procesal que incumbía a la parte), y, en su defecto, la procedente de estudios y publicaciones realizadas por las Administraciones competentes en materia de rendimientos, precios y costes en la zona (solo consta el cálculo efectuado por la Administración en su Hoja de Aprecio con referencia al valor de una finca calificada como labor regadío, cereal, en alternativa típica de la zona afectada, de maíz, trigo y girasol -sin justificación documental-, con la obtención de un valor del suelo de 4,32 €/m², inferior al reconocido por el Jurado). A falta de tales datos, esa renta real o potencial podrá determinarse con referencia al canon de arrendamiento por uso del

suelo. No se aprecia, pues, la infracción denunciada, con lo que el motivo no puede tener favorable acogida.”

Tras el análisis de esta sentencia se muestra que la práctica a la hora de valorar un terreno que no tenía opciones urbanizables, era la que se establecía en el artículo 23 de la Ley de Suelo de 2008 y desarrollada con el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo en su capítulo III. Se ha producido por tanto un gran cambio con el régimen anterior, una práctica totalmente diversa a la que quedaba reflejada con las Sentencias expuestas en el punto anterior. Ya no estamos ante una realidad que pretende potenciar el mercado del suelo sino que en contraposición a todo ello busca abaratar y regular el tema de las valoraciones para acabar así con la especulación del momento. Además se han aplicado aquí esos factores correctores de los que hablábamos y que hoy en día están recogidos en el reglamento de desarrollo de las valoraciones de suelo y en la Disposición adicional séptima Reglas para la capitalización de rentas en suelo rural de la vigente ley de suelo.

Otra muestra de esta aplicación del nuevo sistema de valoración del suelo rural, la podemos ver en la sentencia del TSJ de Castilla y León (Burgos), num.212/2015 de 23 de octubre. En este caso, como en el anterior, el problema que se suscita nace de la valoración de un suelo en situación rural; esta vez, se trata de una finca que se expropia para la realización de obras del proyecto "gasoducto Segovia-Otero de los Herreros-Ávila", para lo que se recurre al método de capitalización de renta anual real o potencial y todo ello en aplicación de los arts. 12, 21 y 23.1 del R.D. Legislativo 2/2008 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y del art. 17 del RD 1492/2011 por el que se aprueba el RVLS, en cuya virtud se aplica un factor de corrección en función de la localización espacial del inmueble.

La parte actora defiende que el suelo está mal clasificado lo que ya adelanto no va a prosperar, pero además pretende incluir en la tasación del terreno expropiado las expectativas urbanísticas (FJ 2, 2º ***“Goza por ello de una inmejorable ubicación y de buenos accesos, así como de unas buenas expectativas urbanísticas, circunstancias todas ellas que no han sido tenidas en cuenta ni valoradas por el Jurado provincial de Expropiación***

Forzosa.” (...) “Que debe tenerse en cuenta la aplicación de expectativas urbanísticas al suelo no urbano, con base al art. 23.2 de la Ley del Suelo y considerando que en el caso presente los aprovechamientos urbanísticos ya están materializados y se ven condicionados por la expropiación.”

Como ya he detallado en el desarrollo de la Ley a la que hace referencia la jurisprudencia de este punto y como se va a mostrar en la siguiente sentencia que traeré a colación, **lo que aquí se entra a valorar, es decir lo que se tiene en cuenta debe ser una situación fáctica o real**, no se computarán prácticamente en ningún caso meras expectativas en el proceso del suelo rural, ya ahí reside la justificación del porqué de ese cambio que se produjo que llevo a este nuevo texto legal a eliminar una situación de suelo (urbanizable) para dejar únicamente la de suelo rural y suelo urbano. Tajante se ha mostrado al respecto este tribunal.

FJ 8. “Sentado lo anterior, para verificar un adecuado enjuiciamiento del presente recurso es preciso concretar la normativa a aplicar(...) Por lo que respecta a dicha normativa de suelo (...), no ofrece ninguna duda que, por motivos temporales, la normativa aplicable en el presente caso viene constituida por el R.D. Legislativo 2/2008. (...)”

En el siguiente FJ aborda más en profundidad este tema de las expectativas urbanísticas “Y es la propia Constitución (RCL 1978, 2836) la que extrae expresamente -en esta concreta materia y no en otras-del valor de la justicia un mandato dirigido a los poderes públicos para impedir la especulación. Ello es perfectamente posible desvinculando clasificación y valoración. **Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto.** En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: **hay un suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiéndose por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización.** Ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad. Desde esta

perspectiva, los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación.

En el suelo rural, se abandona el método de comparación porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos, para lo que se adopta el método asimismo habitual de la capitalización de rentas pero sin olvidar que, sin considerar las expectativas urbanísticas, la localización influye en el valor de este suelo, siendo la renta de posición un factor relevante en la formación tradicional del precio de la tierra. (...) En definitiva, un régimen que, sin valorar expectativas generadas exclusivamente por la actividad administrativa de ordenación de los usos del suelo, retribuye e incentiva la actividad urbanizadora o edificatoria emprendida en cumplimiento de aquélla y de la función social de la propiedad."

Por último otra sentencia, esta vez del año 2016 de TSJ de Galicia, sentencia num.316/2016, muestra ese cambio en el sistema de valoraciones del suelo rústico y en la manera de entrar a valorar, haciendo referencia a ese giro que dio lugar a una valoración atendiendo a criterios que respondían a una situación real. Reproduzco a continuación parte del FJ 6 *"Considerando, pues, que la situación básica del suelo expropiado para el citado parque empresarial de a Sionlla es la de rural , (art. 12 y 22 del RD Legislativo 2/2008 (RCL 2008, 1260)), pues dicha ley cambió los criterios de valoración , desvinculando su tasación de la clasificación urbanística para atender exclusivamente a su situación fáctica o real, como ya estableció el TS en su sentencia, entre otras, aparte de la que anteriormente hemos citado, de fecha 17 de noviembre de 2014 , dicho suelo se tasaré según esa situación y con independencia de la causa de valoración y el instrumento legal que la motive conforme a los criterios de valoración del suelo rural que se contienen en el art . 23 del citado texto legal"*.

Como podemos observar todos estos criterios jurisprudenciales han terminado apuntando y confirmando esa aplicación de la ley de suelo de 2008, en el que los criterios de valoración del suelo rural responden al método de la

capitalización de las rentas con la posibilidad de acercarse aún más al valor real a través de esos criterios correctores.

A lo largo de este punto, he mencionado ese cambio que introdujo precisamente en esos factores de corrección una sentencia del TC en el año 2011, pues bien, es esa sentencia 141/2014 la que va a protagonizar las líneas del siguiente epígrafe.

Sentencia del TC 141/2014 de 11 de septiembre de 2014. Cuestión de Inconstitucionalidad.

En este caso, voy a entrar a examinar la **Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 (BOE del 7 de octubre de 2014)**, que a mi juicio goza de una gran relevancia en el tema que vengo desarrollando a lo largo de este trabajo. Con esta sentencia, el pleno del Tribunal Constitucional avala la totalidad de la **Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo**, salvo anticipo ya, parte de los **Art. 22 de la ley 8/2007 y 23** del TRLS 2/2008 sobre el que termina acordando su inconstitucionalidad, en concreto la parte que versa sobre la tasación del suelo a efectos de indemnización por expropiación.

Centrándonos en la parte que atañe al suelo rural, los motivos que se exponen para poner en duda la inconstitucionalidad del art 22 son los siguientes (antecedentes): *“En primer lugar, porque si el contenido del derecho de propiedad lo fija el plan en cada caso en razón del destino que se asigna a los terrenos, a ese contenido hay que atenerse también, por razones de coherencia, cuando se produce una expropiación en ejecución del propio plan. En segundo lugar, el art. 36 de la Ley de expropiación forzosa (LEF) que la propia Ley 8/1997 invoca en su exposición de motivos no impide que, en la valoración de los terrenos, se incorporen las expectativas urbanísticas, como pone de relieve la experiencia inglesa en la que existe una regla similar a la enunciada en el reseñado precepto legal, así como nuestra jurisprudencia que entiende que el art. 36.2 LEF remite al valor del mercado, debiendo señalarse que el mercado tiene en cuenta, a efectos de la valoración del suelo, el potencial urbanístico de éste. Por ello, desvincular clasificación y valoración del*

suelo, como lleva a cabo la norma impugnada, es materialmente imposible; e ignorar esta realidad, «tan sólo perjudicará a los propietarios que sean expropiados», puesto que éstos se podrán encontrar con que pagaron mucho más por sus bienes de lo que la Administración va a abonarles aplicando el método de capitalización que, a la postre, «supondrá de facto una verdadera confiscación», especialmente teniendo en cuenta que, en la actualidad y en muchas ocasiones, el suelo rústico no tiene ninguna rentabilidad, de modo que existirá una disparidad entre el valor de mercado y el valor previsto en la ley para el caso de expropiación.

El hecho de que el propio legislador estatal permita corregir al alza las valoraciones en determinados lugares [art. 22.1 a) párr. 3)] pone de relieve, en el decir de la parte recurrente, «la mala conciencia del legislador que prevé los efectos injustos y alarmantes» que producirá la nueva regla y suscita una doble duda: por qué sólo se permite la corrección en el doble y si esa corrección será en todos los casos suficiente. Es más, la simple posibilidad de la corrección de la valoración conforme a la regla general ya evidencia la inconstitucionalidad de ésta. Además, la nueva regla de valoración producirá efectos discriminatorios contrarios al art. 14 CE, pues permitirá que dos propietarios de terrenos muy similares reciban por sus terrenos un precio dispar dependiendo de si han sido o no sometidos a una operación expropiatoria (en sentido estricto o mediante la aplicación del sistema de ejecución de planeamiento de la expropiación forzosa).

Por otra parte, el criterio de la capitalización de renta no es acorde con la garantía indemnizatoria del expropiado prevista en el art. 33.3 CE(...)"

Quedándonos con la parte que he resaltado en negrita, voy a profundizar precisamente en ella que es la que considero de mayor relevancia al caso que nos concierne.

Me gustaría partir de la inicial redacción del Art 23 del texto de 2008. "1. Cuando el suelo sea rural a los efectos de esta Ley: a) Los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el

momento al que deba entenderse referida la valoración. La renta potencial se calculará atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para su producción. Incluirá, en su caso, como ingresos las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada.

El valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan.”

Así a razón de ello, el TC se pronuncia sobre ello en el FJ 9 donde avala el método para calcular el valor del suelo expropiado se basa en la capitalización de rentas, un método que no supone obstáculo alguno para el Tribunal con el único matiz de la capacidad del Estado para modificar **hasta un máximo del doble** el tipo normal para la capitalización de la renta en los casos en los que la valoración se aleje de forma significativa de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas. En este sentido, entiende el Tribunal Constitucional que la Ley no justifica esta cantidad máxima, que puede ser inadecuada para obtener una valoración del bien ajustada a su valor real. ***“No obstante, respecto de dichos factores, el art. 23.1 prevé un máximo o límite a la corrección de la valoración del suelo, que incorpora un tope máximo fijo que no se halla justificado, que puede resultar inadecuado para obtener en esos casos una valoración del bien ajustada a su valor real y que, en consecuencia, puede impedir una determinación de la indemnización acorde con la idea del proporcional equilibrio, razones por las cuales el inciso «hasta el máximo del doble» del párrafo tercero del art. 23.1 a) ha de reputarse contrario al art. 33.3 CE.”*** y finalmente decide ***“2.º Declarar la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad del inciso***

«hasta un máximo del doble» del art. 22.1 a), párrafo tercero, de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y del art. 23.1 a), párrafo tercero, del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio.»

Sentencia del TC 218/2015 de 22 de octubre de 2015. Cuestión de Inconstitucionalidad.

A continuación voy a proceder al análisis de esta sentencia 218/2015 del TC en la que tuvo un gran protagonismo la anteriormente desarrollada.

La **Sentencia 218/2015, de 22 de octubre de 2015** (BOE núm. 284, de 27 de noviembre de 2015) del TC resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha respecto del art. 23.1.a) y 2 en relación con los arts. 12 y 25 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. El TC estimó parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

Adelanto ya que el fallo de la sentencia, declara la inconstitucionalidad del art. 25.2.a), que corresponde con el art. 38.2 a) del nuevo texto refundido aprobado por el **Real decreto Legislativo 7/2015**, de 30 de octubre. La sentencia, de la que ha sido ponente el Magistrado Santiago Martínez-Vares, cuenta con tres votos particulares discrepantes (de la Vicepresidenta, Adela Asua, y Fernando Valdés Dal-Ré; de Juan José González Rivas; y de Juan Antonio Xiol) y con el voto concurrente de Pedro González-Trevijano y Andrés Ollero.

En el Auto en el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad, el TSJ de instancia cuestiona todo el sistema de valoración que rige en el Texto Refundido para el caso del suelo rural sometido a una actuación de primera urbanización, por lo tanto se vieron cuestionados los siguientes artículos: El art. 12 (que diferencia las distintas situaciones básicas del suelo rural y urbanizado); 23.1 a) y 2 (donde se dice que en el régimen de valoración del suelo no se reconocen las expectativas derivadas del planeamiento, pues ello

incurriría en su valor de mercado) y por último, el art 25. (que prevé una indemnización específica para compensar la privación a los propietarios de la facultad de participar en la actuación de primera urbanización). Así comienza el **FJ.1** indicando lo siguiente: *“Este proceso constitucional tiene por objeto resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha respecto del art. 23.1 a) y 2 en relación con los arts. 12 y 25 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el texto refundido de la Ley de suelo”*

En primer lugar, vamos a referirnos aquello que expresa la Sala acerca de la constitucionalidad de los arts. 12; 23.1 a y 2; y 25.1.

El pleno avala la constitucionalidad de estos artículos, es así que el FJ.3 donde especifica *“El art. 12 del texto refundido de la Ley de suelo define uno de los elementos que, como se expuso en el fundamento jurídico anterior, sirve para delimitar el contenido de los derechos y deberes de los distintos estatutos de la propiedad, y, en función de ellos, determinar el método de valoración que resultará de aplicación. No es inconstitucional que este precepto incluya en la situación básica de rural todos los suelos aún no transformados, esto es, no incorporados al desarrollo urbano, partiendo de las características físicas en que realmente se encuentran, y sin tener en cuenta el diferente destino que les atribuye el planeamiento urbanístico o de ordenación territorial, y en función de ello sirva para aplicar a todos un mismo método de valoración, el contemplado en el art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo.” (...)* **Por ello cabe afirmar, siguiendo la STC 141/2014, de 11 de septiembre. FJ 9 b), que la definición que realiza el art. 12 del texto refundido de la Ley de suelo de las situaciones en que se encuentra el suelo incluyendo en la situación de rural suelos con distinta clasificación urbanística, no es inconstitucional.** *No solo porque tiene carácter meramente instrumental para la definición de los derechos y deberes de las distintas propiedades del suelo y, aplicar conforme a éstos, un determinado método de valoración, sino porque, además, la clasificación del suelo, con ser un método posible no es el único que respeta el art. 33 CE”*

Continuando con el orden establecido en este FJ, se afirma la constitucionalidad del Art 25.1, pero que explicaré unas líneas más adelante cuando entre a analizar lo que dice al respecto el Pleno sobre el Art. 25 tanto en su apartado 1 como en el 2.

Seguidamente, ratifica la constitucionalidad en juicio del Art. 23.1 y 2. Comienza haciendo referencia al segundo punto en este mismo FJ “ Si ello es así, **tampoco es inconstitucional el art. 23.2 del texto refundido de la Ley de suelo**, que se limita a concretar la regla mencionada, descartando que se tengan en cuenta, en el método de capitalización de rentas, las que podrían derivar del destino de transformación urbanística que haya contemplado o pudiera otorgar en el futuro el planeamiento urbanístico o la ordenación territorial: «en ninguno de los casos previstos en el apartado anterior podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial y urbanística que no hayan sido aun plenamente realizados». Tal y como señala la STC 43/2015, de 2 de marzo, FJ 5, «la regulación de un criterio de valoración que excluya de la compensación debida el incremento del valor que adquiere en el mercado un suelo clasificado como rústico por la confianza en que el planeamiento le reconocerá en su día usos urbanísticos, esto es, propios de los núcleos urbanos, no es inconstitucional, pues pretende evitar que se traslade a la colectividad tanto el coste de los riesgos que corresponde asumir a la propiedad como el resto de elementos subjetivos que intervienen en la formación del precio de mercado. En otras palabras, el art. 33.3 CE no garantiza en todo caso el valor de mercado. No lo hace, sin duda, cuando en su formación intervienen las expectativas derivadas de la futura aprobación del planeamiento, ni siquiera las derivadas de un planeamiento ya aprobado hasta que se hayan cumplido las cargas y deberes legalmente establecidos».”

La respuesta acerca de si es o no inconstitucional el primer apartado del Art.23 la encontramos en el siguiente fundamento de derecho y lo hace trayendo a colación otras sentencias del mismo Tribunal: “En cuanto al método de valoración contemplado en el art. 23.1 a) del texto refundido de la Ley de suelo, este Tribunal afirmó en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 9 b) y ha reiterado en la STC 43/2015, de 2 de marzo, FJ 5, en cuanto al método

contemplado en el art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo, que «el método de capitalización de rentas modulado en atención a otros factores objetivos de localización es un sistema que incorpora valores acordes con la idea del valor real o económico del bien, que en abstracto puede ofrecer un proporcional equilibrio entre el daño sufrido y la indemnización. No obstante la propia ley reconoce que, en determinadas ocasiones, este criterio puede no llegar a reflejar correctamente el valor real del bien y prueba de ello es que permite corregir al alza el valor obtenido en función de factores objetivos de localización del terreno. El establecimiento de un tope máximo para este factor de corrección, que no se halla justificado, puede por ello resultar inadecuado para obtener en estos casos una valoración del bien ajustada a su valor real e impedir la determinación de una indemnización acorde con la idea del proporcional equilibrio, razones por las cuales el inciso “hasta el máximo del doble” ha de reputarse contrario al art. 33.3 CE. En conclusión, desde el punto de vista abstracto que corresponde al Tribunal Constitucional, no ha de atenderse a las circunstancias precisas que en el supuesto concreto puedan darse, sino a la existencia de un proporcional equilibrio entre el valor del bien o derecho expropiado y la cuantía ofrecida, de manera que la norma solo podrá considerarse constitucionalmente ilegítima cuando la correspondencia entre aquél y ésta se revele manifiestamente desprovista de base razonable».

Así pues, una vez eliminado del ordenamiento el tope del doble con el que el legislador permite corregir el valor obtenido para los suelos que se encuentran en situación básica de suelo rural por el método de capitalización de rentas reales o potenciales en función de factores objetivos de proximidad, que pueden redundar en el valor real que tiene el suelo de acuerdo con su destino rural, y sin tener en cuenta expectativas urbanísticas, el art. 23.1 a) del texto refundido de la Ley de suelo no es inconstitucional.”

Una vez determinada la constitucionalidad de tales artículos, voy a detallar lo que pronunció la Sala del TC acerca del Art. 25. Como hemos visto, están en duda sus dos primeros apartados, el primer análisis se centra en el primer punto que queda despejado de manera rápida en el FJ 3, al hilo del desarrollo del Art 12 *“Por las mismas razones, no es inconstitucional que el art. 25.1 del texto refundido de la Ley de suelo establezca las condiciones para que nazca la*

facultad del propietario de participar en la actuación de urbanización y los requisitos que tienen que concurrir para que su privación sea indemnizada. Se trata de una decisión del legislador estatal, adoptada en el ejercicio de la discrecionalidad que le asiste al determinar las facultades y deberes que garantizan la igualdad del derecho de propiedad, que no ha sido cuestionada en este proceso, y que excede del ámbito de control de constitucionalidad que corresponde a este Tribunal.”, pero la cuestión no acaba aquí, el Art 25 TRLS, el Auto del TSJ considera que es inconstitucional porque la compensación que establece (para aquellos propietarios a los que no se permite participar en la actuación de primera urbanización del suelo) queda muy alejada del valor de mercado del bien expropiado.

El Pleno explica (FJ5) que es el propio TRLS (art. 8.3 c) el que permite al propietario de suelo rural sometido a actuaciones de primera urbanización participar *“en la ejecución de las actuaciones de urbanización (...) en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su afectación”*. Ahora bien, mediante expropiación, la Administración puede privar al propietario del suelo de esta facultad.

Se establece con el artículo en cuestión una compensación para aquellos propietarios expropiados a los que no se permite participar de las actuaciones de primera urbanización. Es decir, la ley prevé una compensación económica aunque el propietario del suelo rural no haya hecho aún frente a coste alguno relacionado con las actuaciones de primera urbanización del terreno. Ello es así porque, según explica la sentencia, *“esta facultad de participar en la actuación urbanizadora en régimen de equidistribución de beneficios y cargas que define el art. 8.3 c) TRLS al delimitar el derecho a la propiedad (...) obra incorporada al patrimonio del propietario”*.

Según el art. 25, la valoración del bien (que servirá para calcular el importe de la compensación económica) se obtiene aplicando un porcentaje fijo *“a la diferencia de valor que tiene el suelo en su situación de origen (...) y el que habría tenido de haberse finalizado la actuación”*.

El porcentaje, determinado en cada Comunidad Autónoma por el legislador autonómico entre los distintos que determina la ley, *“no guarda relación alguna con el valor real de la facultad de la que se ve privado el propietario, la que le habría permitido participar en la actuación de la urbanización en régimen de equidistribución de beneficios y cargas”*, afirma la sentencia, que a continuación recuerda que, según la doctrina del Tribunal, *“el método de valoración del suelo (...) debe garantizar un adecuado equilibrio entre la compensación obtenida y el valor real del bien, en este caso, de la facultad que se expropia”*. *“Adecuado equilibrio –añade- que no se garantiza con la aplicación del porcentaje fijo con que el legislador ha determinado la participación de la comunidad en la plusvalía generada por el planeamiento y costeada por los propietarios del suelo”*.

Tampoco la exposición de motivos de la ley recurrida, señala el Pleno, *“da razón alguna, más allá de afirmar que se trata de un tratamiento ponderado, de por qué este valor objetivo y fijo que se impone a partir de la aplicación de un porcentaje establecido con otra finalidad, y no con otro, permite hallar una compensación que guarde un proporcionado equilibrio con el valor real de la facultad expropiada”*.

A mayor abundamiento, la sentencia afirma que el método de valoración fijado por el art. 25 tampoco garantiza la *“uniformidad normativa”* que la Constitución exige cuando establece la obligación de los poderes públicos de indemnizar a los propietarios que han resultado expropiados de sus bienes (art. 33.3). De esta manera, *“resulta que la compensación debida por la privación de esta facultad dependerá de dónde estén ubicados los bienes dentro del territorio nacional sin que, a estos efectos, se garantice la uniformidad normativa a la que, como este Tribunal ha afirmado, sirve la expropiación forzosa y las garantías que ésta debe observar a los efectos de garantizar el contenido del derecho de propiedad ex art. 33.3 CE”*.

Finalmente concluye este FJ 5 diciendo *“el art. 25.2 a) del texto refundido de la Ley de suelo para determinar la compensación debida por la privación de la facultad de participar en la actuación de primera urbanización, cuando los propietarios no han iniciado aún la urbanización pero no han incumplido sus*

deberes, no garantiza en todo caso el proporcional equilibrio que debe existir entre la compensación prevista en la ley y el contenido real de la facultad de la que se ve privado el propietario.” **Queda declarada por tanto la inconstitucionalidad del Art 25.2 del texto refundido de la Ley de suelo.**

Ya me referí al principio de este epígrafe a los votos particulares que tenía esta Sentencia, analizándolos uno por uno:

“Voto particular que formulan la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6059-2014”, mantienen que debió desestimarse la cuestión de inconstitucionalidad, pues lo que objeta el órgano judicial es el propio fundamento del sistema de valoración que la ley establece por no ajustarse al criterio del *“precio de mercado”*, modelo que el Tribunal ya ha avalado excluyendo expresamente que el valor de mercado deba operar *“como directriz constitucional de la indemnización garantizada por el art. 33.3 CE”*. Consideran, asimismo, que la sentencia *“reformula”* la cuestión de inconstitucionalidad rebajándola al cuestionamiento de la observancia de un *“proporcional equilibrio”* entre *“el valor del bien o derecho expropiado y la compensación ofrecida”*, lo que le conduce a afirmar la inconstitucionalidad de la fórmula elegida por el legislador para compensar la facultad de participación urbanística, pero sin explicación alguna sobre la razón del desequilibrio de esa fórmula.

“Voto particular que formula el Magistrado don Juan José González Rivas, respecto a la Sentencia del Pleno de fecha 22 de octubre de 2015, dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6059-2014” opina que debió declararse la inconstitucionalidad del art. 23.1 y 2 23.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, *“al fijar un método de valoración del suelo rural con expectativas urbanísticas cerrado, donde se proscriben tanto la valoración de dichas expectativas, como la utilización de métodos de valoración alternativos o subsidiarios como puede ser el de comparación, en abstracto, no es conforme a la garantía de indemnidad del art. 33.3 CE, lo que, a mi juicio, debería haber concluido en el reconocimiento por la sentencia mayoritaria de la inconstitucionalidad de tales preceptos.”*

“Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos de la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6059-2014” que que no debió declararse la inconstitucionalidad del art. 25.2 TRLS porque el método de valoración que contiene “es un medio adecuado para definir el valor” de la facultad de participar en la primera urbanización del terreno y porque dicha facultad “no forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad que garantiza el art. 33 CE”, sino que es una atribución que el legislador concede a los propietarios.

Y por último, *“Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, al que se adhiere el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, respecto a la Sentencia del Pleno de fecha 22 de octubre de 2015, dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6059-2014”*. Están de acuerdo con el sentido del fallo, pero creen que la sentencia debió declarar la inconstitucionalidad del art. 25.2.a) también por vulneración del *“principio de indemnidad”* (art. 33.3 CE). Según este principio constitucional, *“el propietario tiene que quedar en la misma situación que si se le hubiera permitido continuar con la propiedad, de manera que el método de valoración debe garantizar ese contenido constitucional del derecho de propiedad que exige, al menos, la compensación con el valor de renta”*.

CONCLUSIÓN

A lo largo de este trabajo hemos descubierto que el sistema de valoraciones del suelo rural, ha sufrido diversos cambios a medida que pasaba el tiempo y la ley del suelo evolucionaba, ha sido una trayectoria bastante oscilante, en el que de algún modo puedo entender que las leyes se iban alternando, es decir, comenzaba estableciéndose un sistema donde se valoraba el suelo atendiendo a criterios fiscales lo que con el tiempo iba a sufrir un cambio radical y ser el protagonista el valor de mercado para volver en último lugar de nuevo a alejarse de esos valores de mercado que incrementan la especulación.

A mi modo de ver el tema de cómo se valora el suelo rural, a que criterios responde es de una gran trascendencia en la economía de un país, somos conscientes del declive económico que ha sufrido España en la última década del cual el urbanismo ha sido principalmente la base.

Como he dicho, entiendo este tema muy céntrico en el aspecto económico, sin que seamos plenamente conscientes, considero que si no es toda, gran parte de la economía gira en torno al urbanismo, al crecimiento de una ciudad, a las construcciones a las viviendas que incentivan de una manera abismal el comercio y la valoración del suelo entiendo es una de las claves de todo ello.

Por todo ello, puedo decir que me considero más partidaria de una valoración que no atienda tanto a valores de mercado, me explico, estamos ante una sociedad, que a mi modo de ver, y recalco que se trata de una opinión profundamente personal, inconformista que aspira a tener lo máximo que se pueda, pero que ese máximo se desconoce hasta que efectivamente no se puede, es decir, si hay algo que se puede vender y se está vendiendo por 100, va a haber una gran mayoría que trate de venderlo por 120 y lo peor de todo es que lo venderá y ello terminará derivando en un incremento de la economía a mi juicio no real que termina explotando. Es por ello que sea más partidaria de no proceder a la valoración del suelo a efectos de la expropiación urbanística siguiendo esta línea.

Lo que no significa que esté completamente de acuerdo con un sistema en el que para nada puedan intervenir estos valores de mercado, soy más afín al criterio de los factores correctores porque a fin de cuentas se está privando a alguien no de un derecho, porque ya ha quedado claro que los derechos urbanísticos los otorga el plan, pero si de un posible derecho, es evidente que en el momento de la expropiación no lo tiene pero sí que es cierto que puede que en algún momento posterior llegara a tenerlo (no se sabe pero puede ser) y que en definitiva se le está privando de una propiedad que es suya y creo que ello debe estar compensando económicamente de manera justa y es aquí donde volvemos a la clave de la cuestión ¿qué es justo?, y es por ello que opino que cada caso debería analizarse al detalle porque al fin y al cabo se está “jugando” con la economía de las personas a las que no sabemos lo que

les supone o puede dejar de suponer esa expropiación y no fomentar un sistema en el que la Administración gane perjudicando y donde el objetivo primordial sea el abaratamiento de la expropiación sin estudiar lo que ello arrasa.

VII. BIBLIOGRAFÍA:

FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Manual de Derecho Urbanístico*, 22ª edición, 2011.

MARTIN REBOLLO, Luis y BUSTILLO BOLADO, Roberto O, *Fundamento de Derecho Urbanístico*, 2ª edición, 2009.

AGUADO FERNÁNDEZ, Maria Dolores, *El Régimen de Valoraciones en el Texto Refundido de la Ley de Suelo*, Revista electrónica CEMCI num.2, Enero-Marzo 2009.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín Mª, *El Suelo Urbanizado*, Pág. 50-53

MATESANZ PARELLADA, Ángela, *El Suelo en la Legislación Urbanística*, Septiembre 2009, epígrafe 3º.