

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

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

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

ANA RODRÍGUEZ ÁLVAREZ

Enxeñeira en xeomática e topografía
Topógrafa municipal do Concello de Lugo (Galicia, España)
ana.rodriguez.alvarez@concellodelugo.org

ALEJANDRO FONTELA PEREIRA

Funcionario da Administración local con habilitación de carácter nacional
Xefe do Servizo da Administración Local da Xunta de Galicia en Lugo
(Galicia, España)
alejandro.fontela.pereira@xunta.gal

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

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

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

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



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

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

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

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

Sumario: 1 Introducción. 2 A influencia das expectativas urbanísticas na Lei do 12 de maio de 1956. 3 A influencia das expectativas urbanísticas na Reforma legal de 1975. 4 A influencia das expectativas urbanísticas na Lei 8/1990 sobre reforma do réxime urbanístico e valoracións do solo. 5 A influencia das expectativas urbanísticas na Lei 6/1998 sobre o réxime do solo e valoracións. 5.1 A influencia das expectativas urbanísticas na valoración do solo non urbanizable. 5.2 A influencia das expectativas urbanísticas na valoración do solo non urbanizable tras a aprobación da Lei 10/2003. 5.3 A dobre incorporación de expectativas urbanísticas ao valor do solo para obter o valor real do ben expropiado no sistema valorativo da Lei 6/1998. 6 A influencia das expectativas urbanísticas nas valoracións do solo na Lei 8/2007, do 28 de maio, de solo. 6.1 A ponderación de expectativas urbanísticas de carácter obxectivo na lexislación estatal sobre solo desde o ano 2007 e o Regulamento de valoracións da Lei de solo. O factor de corrección por localización. 6.2 A proporcionalidade do prezo xusto conforme a lexislación estatal de solo desde 2007. 7 Conclusión. 8 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Neste artigo procederase a analizar exhaustivamente como influíron as expectativas urbanísticas nas valoracións do solo na lexislación estatal, desde 1956 ata a actualidade. Para iso, en primeiro lugar, partiremos da definición xurisprudencial das expectativas urbanísticas como *“as posibilidades, futuras ou hipotéticas, que o terreo poida ter por determinadas circunstancias, como a proximidade a núcleos urbanos, a vías de comunicación e centros de actividade económica, entre outras (...)”*.

Sentada a premisa anterior, comezase a análise da súa influencia nas valoracións do solo co exame do texto legal do 12 de maio de 1956, e afondarase, en segundo termo, no tratamento dado a estas na reforma legal de 1975.

A continuación, expóranse as novidades incorporadas pola Lei 8/1990, e a súa posterior refundición, facendo mención obrigada á Sentenza do Tribunal Constitucional 61/1997, relativa ao Real decreto lexislativo 1/1992, na que se remarca con forza o carácter eminentemente estatal da competencia en materia de valoracións.

Posteriormente, expóranse as modificacións incorporadas ao sistema de valoracións pola Lei 6/1998, sobre réxime de solo e valoracións, así como os problemas derivados da súa aplicación.

En último termo, revisárase o disposto ao respecto pola normativa estatal vixente na actualidade, e expóranse as consecuencias directas da súa aplicación.

2 A INFLUENCIA DAS EXPECTATIVAS URBANÍSTICAS NA LEI DO 12 DE MAIO DE 1956

Iniciaremos esta análise da influencia das expectativas urbanísticas nas valoracións do solo desde a perspectiva do legislador estatal de 1956, que establecía na Lei do 12 de maio de 1956, sobre réxime do solo e ordenación urbana (LS56 en seguintes chamadas), un sistema

de valoración de bases obxectivas tendo en conta a clasificación urbanística do solo. Así, articulábase un complexo sistema de valores en relación coa clasificación urbanística do solo, de maneira que a cada clase de solo se lle asignaba un tipo distinto de valor.

Deste modo, en primeiro lugar, ao solo rústico correspondíalle un valor inicial, obtido en función do aproveitamento natural do solo, mediante a capitalización da súa renda agraria, real ou potencial.

En segundo termo, establecíase un valor expectante para o solo de reserva urbana, que incorporaba ao valor inicial as expectativas de urbanización que esta clasificación lle engadía á estrita rendibilidade agraria.

Pola súa banda, ao solo urbano que aínda non alcanzara a condición de soar correspondíalle o denominado valor urbanístico, que tiña en conta exclusivamente as determinacións do planeamento en canto á superficie edificable sobre a dita porción de terreos e, finalmente, e no referido ao solo urbano que xa reunía a condición de soar, a LS56 atribuíalle un valor denominado comercial ou de mercado.

Como é natural, propondo este sistema, o lexislador estatal de 1956 pretendía que a valoración non tivese en conta as plusvalías xeradas no proceso de urbanización ata que esta tivese lugar de xeito efectivo.

Malia a posta en marcha deste sistema valorativo, que aspiraba a evitar, como sinalaba a exposición de motivos, *“a retención de terreos por propietarios que non urbanizan nin edifican, nin acceden a allear os seus terreos para urbanizar e construír, a prezos de xusta estimación”*, a súa aplicación non logrou cumprir os obxectivos formulados. Nun intento de paliar estes efectos negativos, aprobouse a Lei 19/1975, do 2 de maio, de reforma da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana, que posteriormente se refundiría con outras disposicións vixentes en materia de urbanismo no Real decreto 1346/1976, do 9 de abril, polo que se aproba o texto refundido da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana (TRLS76 en seguintes chamadas).

3 A INFLUENCIA DAS EXPECTATIVAS URBANÍSTICAS NA REFORMA LEGAL DE 1975

A aprobación da precitada reforma legal de 1975 achegou innovacións fundamentais en materia de valoracións do solo. As innovacións consistiron, a grandes trazos, nun estreitamento do vínculo das valoracións do solo coa valoración fiscal, así como nunha gran simplificación do sistema valorativo de 1956.

Para os efectos anteriores, a lei mantíña unicamente dous valores: un valor inicial aplicable ao solo non urbanizable, e un valor urbanístico, aplicable ao solo urbanizable e urbano en función do aproveitamento urbanístico outorgado polo plan e o rendemento calculado para os efectos fiscais.

A determinación do valor inicial dun predio ou unidade de cultivo realizábase polo método de capitalización dos rendementos de tipo rústico e polo seu valor medio en venda para os efectos agrarios. Para estes efectos non se considerarían, en ningún caso, valores ou rendementos de tipo urbano, aínda que, no suposto de que o valor inicial obtido por aplicación dos criterios anteriores fose inferior ao que constase en valoracións catastrais, índices municipais ou outras estimacións públicas aprobadas, prevalecería a máis alta das que concorresen sobre o terreo.

No que concirne ao valor urbanístico, aplicable ao solo urbanizable e urbano, determinábase, conforme esta lei, en función do aproveitamento que correspondía aos terreos segundo a súa situación, de acordo co rendemento que ao dito aproveitamento se lle atribuíse para os efectos fiscais ao iniciarse o expediente de valoración.

En calquera caso, o aproveitamento que se utilizaría de base para determinar o valor urbanístico, unha vez deducidos os terreos de cesión obrigatoria pertinentes, sería o seguinte:

- No solo urbanizable non programado, o que resultase do seu uso e intensidade de ocupación determinado no plan xeral.

- No solo urbanizable programado, o aproveitamento medio do sector.

- No solo urbano, o permitido polo plan ou, se é o caso, o aproveitamento medio fixado para os polígonos ou unidades de actuación suxeitos a reparcelación, e, en defecto de plan, tres metros cúbicos por metro cadrado, referidos a calquera uso.

O citado valor urbanístico determinado de conformidade cos criterios anteriores podía incrementarse ou minorarse nun 15 % como máximo atendendo ao grao de urbanización e das particularidades específicas dos terreos de que se trate, aplicándose esta ponderación con independencia das que procedesen conforme a lexislación tributaria do momento.

A aplicación deste sistema non foi capaz de solucionar o problema do crecente aumento do prezo do solo, que logo se repercutía no prezo da vivenda en particular, e en xeral na implantación de calquera actividade económica, alimentando unha crecente especulación, revelando a insuficiencia do marco legal do momento para eliminar de modo definitivo ou, cando menos, atenuar esta problemática.

O certo é que a aparición destas dificultades, unida á aprobación e posterior entrada en vigor da Constitución española de 1978, e a repartición competencial nela establecida, motivou unha nova modificación legal. Así, o lexislador estatal aprobou a Lei 8/1990, do 25 de xullo, sobre reforma do réxime urbanístico e valoracións do solo. Pouco tempo despois, a Lei 8/1990 refundíriase coa restante normativa estatal vixente no Real decreto lexislativo 1/1992, do 26 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da Lei sobre o réxime do solo e ordenación urbana.

4 A INFLUENCIA DAS EXPECTATIVAS URBANÍSTICAS NA LEI 8/1990 SOBRE REFORMA DO RÉXIME URBANÍSTICO E VALORACIÓNS DO SOLO

A aprobación da Lei 8/1990 pretendía modificar o réxime vixente ata o momento, relativo aos dereitos e deberes dos propietarios do solo afectado polo proceso de urbanización, limitándose á fixación das condicións básicas que aseguran a igualdade de todos os españois no exercicio dos referidos dereitos e deberes. Así mesmo, delimitábase a función social da propiedade e determinábase o contido económico do dereito, valorando para os efectos expropiatorios, as distintas facultades integrantes deste dereito, de acordo co seu grao de adquisición e definíanse certos supostos expropiatorios e indemnizatorios de aplicación xeral.

Polo que atinxe ao réxime de valoracións a que se refire o título II do texto legal de 1990, cómpre destacar que se caracterizaba polo mantemento e pola dualidade de criterios da etapa anterior, con aplicación das consecuencias inherentes ao sistema de consolidación gradual das facultades urbanísticas.

Non obstante, o dito sistema presentaba algunhas peculiaridades respecto ao da lexislación anterior, que poderían condensarse nos seguintes criterios:

O valor inicial aplicábase tanto ao solo non urbanizable como ao urbanizable non programado, e mesmo ao urbanizable programado, e, se aínda non se ultimase o desenvolvemento do plan preciso, valoraríase por referencia a este valor inicial.

O dereito a urbanizar, que se adquiría mediante a aprobación do planeamento máis específico dos que fosen exixibles segundo a clase de solo, agregábase ao valor inicial o 50 % do custo estimado da urbanización. Neste caso, utilizaríase como referencia o aproveitamento urbanístico atribuído polo planeamento, estimándose unha porcentaxe do 50 % deste, xa que só se valora o dereito a urbanizar, o que impediría valorar a totalidade do aproveitamento. Por razóns obvias, a valoración do solo urbano non encaixaba no indicado nesta epígrafe.

En caso de perda deste dereito a urbanizar, o valor aplicable sería o inicial, salvo novamente no caso do solo urbano, en que a valoración se faría en función do aproveitamento atribuído polo planeamento anterior, sempre que non excedese o 50 % do atribuído polo novo planeamento, que actuaría en calquera caso como tope máximo.

O dereito ao aproveitamento urbanístico valorábase, neste caso, por aplicación do valor fiscal, que era obtido ao determinar o valor básico unitario de repercusión do polígono atendendo ao uso e tipoloxía edificatoria característicos, resultantes da ordenación, e ponderando a situación da parcela dentro de cada polígono. Deste modo, consagrábase o criterio de que a lexislación e o planeamento urbanístico subministran só aproveitamentos, mentres que a súa valoración concreta é función da normativa fiscal. Á vista do anterior, resulta obvio que un axeitado funcionamento do sistema e a súa equidade dependería, pois, da corrección das valoracións fiscais.

En caso de incumprimento do deber de edificar, por non se solicitar a oportuna licenza, ou por telo feito en contradición coa ordenación vixente e non se obter esta, o dereito ao aproveitamento urbanístico quedaría reducido á metade para os efectos da súa valoración expropiatoria.

A mesma redución do suposto anterior aplicaríase ao caso de que, adquirido o dereito a edificar, se perdese este por non iniciar ou non rematar as obras no prazo marcado para iso, así como nos casos de edificación realizada sen licenza ou sen axustarse ás condicións desta, que, con independencia das súas consecuencias disciplinarias, serían asimilables aos de non adquisición do dereito a edificar.

Os criterios valorativos anteriormente citados eran de aplicación á totalidade das expropiacións que levasen a cabo os poderes públicos, tanto no ámbito da execución do plan urbanístico como se tivesen amparo en calquera outra normativa. Este último aspecto resultou moi innovador, debido que ata ese momento existía unha dualidade de criterios valorativos vinculados á finalidade urbanística ou non da expropiación.

Tratándose sempre de expropiacións de solo, cuxa valoración fiscal viña determinada polo preceptuado anteriormente, o lexislador estatal non considerou naquel momento lóxico nin xusto aplicar criterios de valoración distintos, en función da natureza "urbanística" ou non da expropiación, ao entender que o dato meramente formal da lexislación que regula o suposto expropiatorio non debe ter consecuencias á hora de fixar o valor económico do obxecto expropiado, cando este é o mesmo en todos os casos.

Para pór fin á análise da influencia das expectativas urbanísticas na valoración, á luz da lexislación estatal de 1990, cabe sinalar que, malia ter intentado o lexislador adecuar os va-

lores previstos na lexislación estatal de 1975 ao sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas, na procura de evitar a especulación e obter “valores reais”, o certo é que a súa aplicación non logrou en absoluto cubrir estas pretensións. Contrariamente ao que se pretendía, a aplicación deste sistema valorativo foi verdadeiramente problemática e cun resultado afastado do que se podería entender como valor real do solo.

Todo iso, unido ao golpe sufrido polo lexislador estatal coa Sentenza do Tribunal Constitucional 61/1997, do 12 de marzo, respecto do Texto refundido da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana, aprobada polo Real decreto lexislativo 1/1992, do 26 de xuño (TRLS92 en seguintes chamadas), en que se declaraban inconstitucionais gran parte dos preceptos do TRLS92, debido a razóns eminentemente competenciais, procedeuse á elaboración e aprobación dunha nova lei estatal, a Lei 6/1998 sobre réxime do solo e valoracións (LRSV98 en seguintes chamadas).

5 A INFLUENCIA DAS EXPECTATIVAS URBANÍSTICAS NA LEI 6/1998 SOBRE RÉXIME DO SOLO E VALORACIÓNS

As circunstancias que precederon á aprobación da LRSV98 levaron o lexislador estatal a ser sumamente coidadoso e respectuoso coa repartición competencial constitucional, e especialmente coa delimitación das citadas competencias que se plasmara na Sentenza do Tribunal Constitucional 61/1997. Deste xeito, a nova lei limitouse a regular as condicións básicas que garantan a igualdade no exercicio do dereito de propiedade do solo en todo o territorio nacional, xunto a outras materias que inciden no urbanismo, como son a expropiación forzosa, as valoracións, a responsabilidade das Administracións públicas ou o procedemento administrativo común.

No concenrente aos criterios de valoración do solo, a Lei 6/1998 optou por establecer un sistema que trataba de reflectir coa maior exactitude posible o valor real que o mercado asignaba a cada tipo de solo, *“renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas que, con maior ou menor fundamento aparente, contradín esa realidade e constitúen unha fonte interminable de conflitos, proxectando unha sombra de inxustiza que resta credibilidade á Administración e contribúe a deslexitimar a súa actuación”*, como sinalaba a exposición de motivos.

Coas pretensións anteriores, o lexislador eliminou a dualidade de valores que se viñera mantendo desde a lei de 1956, de forma que non existiría máis que un único valor, unha vez que entrase en vigor a nova lei. Este valor único identificaríase co valor que o ben tería realmente no mercado do solo, e que, por conseguinte, sería o único valor que podrecía adxectivarse como xusto e que exige calquera procedemento expropiatorio. Partindo deste principio básico, a lei limitábase a establecer o método aplicable para a determinación dese valor, en función da clase de solo e, en consecuencia, do réxime xurídico aplicable a el e das súas características concretas. Deste xeito, a metodoloxía valorativa proposta cinguíase ás seguintes prescricións:

- O solo non urbanizable e o urbanizable que non se tivese incluído nun ámbito concreto para o seu desenvolvemento, ou para o que non se tivesen establecido as condicións do dito desenvolvemento, valoraríanse polo método de comparación con outros predios análogos, tendo en conta o réxime urbanístico, situación, tamaño e natureza, así como os usos e aproveitamentos permitidos polo planeamento.

– Para os casos en que o emprego do método de comparación non fose posible, nos citados solos en que non habería un desenvolvemento previsible a curto prazo, unicamente cabería unha alternativa: a aplicación do método tradicional de capitalización das rendas reais ou potenciais do solo de acordo co seu estado e natureza.

– Pola súa banda, no solo urbano e no urbanizable incluído en ámbitos delimitados polo propio planeamento xeral ou para os que se tivesen establecido posteriormente as condicións de desenvolvemento, o método de cálculo consistía na aplicación ao aproveitamento correspondente do valor básico de repercusión recollido nos relatorios catastrais para o terreo de que se trate. O emprego deste valor de repercusión viña motivado no feito de que os valores catastrais se fixan tras realizar previamente un estudo dos valores de mercado, co que en certa medida se reflectía o mercado na valoración.

– Finalmente, e para o caso de que non existisen ou non fosen aplicables os valores dos relatorios catastrais por ter perdido vixencia ou terse modificado o planeamento, o valor básico de repercusión calcularíase polo método residual, comunmente utilizado no ámbito inmobiliario, ou no financeiro. Neste caso, ao corresponderse xeralmente os valores de repercusión con terreos urbanizados e en condicións de ser edificadas, sería necesario deducir a totalidade dos custos de urbanización que estivesen pendentes, así como os custos financeiros, de xestión e calquera outros que fosen imprescindibles para dotar o terreo da condición de soar.

Ademais de establecer a metodoloxía para levar a cabo as valoracións das distintas clases e categorías de solo, o texto legal de 1998 aquilataba a regulación básica da potestade expropiatoria das Administracións públicas. Neste sentido, para a determinación do prezo xusto, a lei de 1998 remitía aos criterios valorativos anteriores, que tamén serían aplicables para calquera outra valoración que afectase ao solo, con independencia da súa finalidade e a lexislación que a lexitimase.

Nun principio, o lexislador estatal estaba seguro de que esa ansiada “valoración realista” contribuiría a aumentar a seguridade do tráfico xurídico e a reducir a conflitividade, o que influiría, tamén consecuentemente, nunha axilización da xestión urbanística e nunha redución considerable nos custos que se engadían en caso de que esta se prolongase no tempo, diluíndose esta crenza paulatinamente, á vista dos acontecementos posteriores.

5.1 A influencia das expectativas urbanísticas na valoración do solo non urbanizable

Reiterada xurisprudencia do Tribunal Supremo veu admitindo a ponderación das expectativas urbanísticas na valoración do solo rústico, e recoñeceu en innumerables ocasións a posibilidade de valorar estas expectativas, ao abeiro dos criterios valorativos do artigo 26 da Lei 6/1998, naqueles terreos que posuían a condición de solo non urbanizable. A afirmación anterior xustifícase no feito de que o artigo 26 dispón que o valor deste tipo de solo se determinaríase polo método de comparación a partir de valores de predios análogos, o cal non obsta para ter en conta estas expectativas urbanísticas, estimando mesmo o Alto Tribunal que “(...) a Lei 6/1998 veu restablecer o criterio inicial, referíndoo agora a todo tipo de expropiacións, de modo que, se a lei se limita a establecer un método e que o que se quere achar é o valor real de mercado, haberá que incluír, como un elemento máis dese valor real, as expectativas urbanísticas que o terreo teña”.

5.2 A influencia das expectativas urbanísticas na valoración do solo non urbanizable tras a aprobación da Lei 10/2003

Mesmo tras a modificación na redacción do artigo 27.2.º da Lei 6/1998, motivada pola aprobación da Lei 10/2003, do 20 de maio, de medidas urxentes de liberalización no sector inmobiliario e transportes, os pronunciamentos do Tribunal Supremo ao respecto da incorporación das expectativas urbanísticas á hora de valorar o solo non urbanizable foron favorables á súa estimación.

O dito artigo quedou redactado nos termos seguintes: *“O valor do solo urbanizable, non incluído polo planeamento nos ámbitos a que se refire o apartado anterior e ata que se aprobe o planeamento de desenvolvemento que estableza a lexislación urbanística, determinarase na forma establecida para o solo non urbanizable, sen consideración ningunha da súa posible utilización urbanística”*, a diferenza da redacción anterior, en que o solo urbanizable non delimitado se valoraba por remisión ao rústico.

Neste sentido, o Tribunal Supremo, en sentenza do día 13 de abril de 2013, abordou a cuestión de se esta modificación implicaba, ademais da imposibilidade de ponderar as expectativas urbanísticas na valoración do solo urbanizable non delimitado, na do solo non urbanizable, concluíndo, respecto do alcance do inciso da expresión *“sen consideración ningunha da súa posible utilización urbanística”*, que non proscribe a ponderación das expectativas urbanísticas no solo non urbanizable, e estima que a única significación dese inciso é a de limitar que na valoración do solo urbanizable non sectorizado poida ser tomada en consideración unha utilización urbanística inexistente.

É obvio que o lexislador, malia poder modificar os criterios valorativos establecidos no artigo 26 da Lei 6/1998, decidiu non facelo e mantivo a redacción orixinal, non limitando de ningún xeito a consideración de expectativas urbanísticas á hora de valorar os solos non urbanizables. Este feito motivou que o Tribunal Supremo recoñecese reiteradamente a consideración destas expectativas urbanísticas para os efectos valorativos coa condición necesaria de que fosen oportunamente acreditadas e probadas, en relación coas características físicas do terreo, a súa proximidade inmediata ao solo urbano, a existencia dalgúns servizos urbanísticos e demais circunstancias de toda índole concorrentes nel.

Deste modo, a xurisprudencia do Tribunal Supremo acabou por avalar que a dinámica propia do método de comparación supuña a incorporación ao valor do solo non urbanizable do maior prezo resultante da toma en consideración das expectativas urbanísticas incluídas polo mercado na valoración dos terreos cuxo valor se traslada por comparación, e admitiu expresamente a inexistencia de incompatibilidade entre a valoración polo método de comparación e a ponderación de expectativas urbanísticas.

Igualmente, a doutrina xurisprudencial do Tribunal Supremo admitiu que non existía incompatibilidade ningunha entre a ponderación de expectativas urbanísticas e a aplicabilidade do disposto no artigo 36 da Lei de expropiación forzosa, ao entender que o que veta o artigo 36 da LEF non é a ponderación de expectativas urbanísticas na valoración do solo urbanizable delimitado, senón a eventual toma en consideración dunha hipotética plusvalía derivada do destino do terreo expropiado.

5.3 A dobre incorporación de expectativas urbanísticas ao valor do solo para obter o valor real do ben expropiado no sistema valorativo da Lei 6/1998

Fronte ao sistema de valoración dos terreos como transposición da configuración secuencial do dereito de propiedade do solo, mediante a adquisición gradual de facultades urbanísticas, que inspiraba o modelo do TRLS de 1992, a Lei 6/1998, do 13 de abril, de réxime do solo e valoracións, supuxo un retroceso á ponderación das expectativas urbanísticas derivadas da clasificación do solo con independencia do cumprimento efectivo dos deberes urbanísticos dimanantes da efectiva clasificación e situación do solo.

Mesmo cando numerosos autores sostiveron que a LRSV partía da concepción de non incluír as expectativas urbanísticas na valoración do solo non urbanizable, non foi esa a interpretación que realizou a xurisprudencia da redacción do artigo 26 da LRSV, como se veu sinalando.

Sexa como fose, o feito de ter establecido o método de comparación, como método de valoración predominante, levaba implícita a incorporación de expectativas urbanísticas á taxación do solo, debido a que a dinámica propia deste método supón a incorporación ao valor do solo do maior prezo resultante da toma en consideración das expectativas urbanísticas incluídas polo mercado na valoración dos predios cuxo valor se traslada por comparación.

O sistema da LRSV supuxo, na práctica, a posibilidade de incorporar dobremente as expectativas urbanísticas. En primeiro termo, incorporáronse as expectativas urbanísticas desde un punto de vista subxectivo, entendendo como tales as procedentes do maior valor incorporado polo mercado do solo como consecuencia da ponderación de aspectos de índole urbanística, asociados ao destino final do solo en razón do previsible devir da planificación urbanística e, en segundo termo, desde unha vertente obxectiva, que incluíría aquelas identificadas pola xurisprudencia como *“as posibilidades, futuras ou hipotéticas, que o terreo poida ter por determinadas circunstancias, como a proximidade a núcleos urbanos, a vías de comunicación e centros de actividade económica, entre outras”*.

A acumulación desta dualidade de expectativas urbanísticas a que nos vimos referindo, á hora de valorar o solo non urbanizable e urbanizable non sectorizado segundo os criterios desta lei, queda manifestamente patente ao contrapor o criterio da xurisprudencia sobre a inexistencia de incompatibilidade entre a valoración polo método de comparación e a ponderación de expectativas urbanísticas. Deste modo, se non existe impedimento para que *“os prezos obtidos no mercado incorporen as posibles expectativas urbanísticas, pois ao aplicar o método de comparación pode acontecer que os predios de similares características e do contorno fosen valorados en vendas ou transaccións tendo en conta esas expectativas e nada impide que ese maior valor se traslade, por comparación, ao predio obxecto de taxación”* (Sentenza do Tribunal Supremo do 4 de xullo de 2012 (Recurso de Casación núm. 3575/2009); e se, tendo sido acreditada a realidade das expectativas urbanísticas desde unha vertente obxectiva, a xurisprudencia *“admitiu a apreciación das expectativas con independencia de cal fose o método do artigo 26 da Lei 6/1998, o comparativo ou o de capitalización de rendas, seguido na valoración dos terreos. Así o sinalaba con toda claridade a Sentenza deste Tribunal do 20 de novembro de 2011 (recurso 4627/08), con cita da precedente Sentenza do 17 de novembro de 2008, que indican que, respecto da valoración das posibles expectativas urbanísticas de terreos clasificados como non urbanizables, o exixible é determinar primeiro o valor do solo segundo o método de comparación ou subsidiariamente o de capitalización de rendas, e só entón avaliar as expectativas*

urbanísticas”, debe entenderse inequivocamente que o sistema valorativo previsto na LRSV, na súa aplicación xurisprudencial, determinou a posibilidade de incorporación ao valor do solo non urbanizable e urbanizable non delimitado de expectativas urbanísticas nas dúas acepcións referidas, do xeito seguinte:

a) Subxectivamente, como compoñente connatural do prezo do solo, que se incorpora como consecuencia da cotización polo mercado dun valor urbanístico vinculado ao destino final do solo en razón da planificación urbanística, e que foi trasladado por comparación. Esta definición incluíría tamén as plusvalías xeradas polo incremento do valor do solo resultante do destino asignado polo planeamento urbanístico e pendente da súa execución completa que, de modo rigoroso, debería ser separado das meras expectativas urbanísticas, aínda que *a priori* non parecería viable eliminar, cando menos dun modo hipotético, o feito de que baixo este punto puidesen incorporarse tamén ao valor do solo outro tipo de expectativas non derivadas especificamente dun aproveitamento xa establecido polo planeamento pendente de execución, senón exclusivamente futuribles a causa da previsible ordenación que puidese establecer un planeamento urbanístico aínda non aprobado.

b) Obxectivamente, definido pola xurisprudencia como as posibilidades, futuras ou hipotéticas, que os terreos poderían ter por circunstancias como a proximidade a núcleos urbanos, a vías de comunicación ou a centros de actividade económica, entre outras.

Como corolario, respecto da incorporación de expectativas urbanísticas ao valor do solo na fixación do prezo xusto ao abeiro dos criterios valorativos da Lei 6/1998, debe remarcarse que esta lei modificou o sistema de valoracións coa intencionalidade de facelo máis fiel á valoración de mercado en todas as clases de solo, renunciando a criterios anteriores, e, mesmo cando a súa reforma operada pola Lei 10/2003 facía fincapé na non incorporación de expectativas urbanísticas no solo non urbanizable e no urbanizable non sectorizado, a interpretación xurisprudencial que se fixo desta esvaeceu en maior ou menor medida a intencionalidade do lexislador.

6 A INFLUENCIA DAS EXPECTATIVAS URBANÍSTICAS NAS VALORACIÓNS DO SOLO NA LEI 8/2007, DO 28 DE MAIO DE SOLO

Como xa se veu adiantando ao inicio desta exposición, a aprobación e entrada en vigor da Lei 8/2007, do 28 de maio, de solo, presentou un cambio substancial para a regulación do réxime de valoracións do solo, que se fundamenta na desvinculación do sistema de clasificación e categorización urbanística do solo, que deriva dunha competencia autonómica, do estatuto xurídico da propiedade e, en consecuencia, da valoración económica dos terreos.

Á vista do percorrido realizado polos criterios valorativos da lexislación estatal desde 1956, obsérvase que a lexislación de solo estableceu ininterrompidamente un réxime de valoracións recorrendo a criterios baseados na valoración do solo tendo en conta a súa clasificación e categorización urbanísticas, é dicir, partindo do seu destino e non da súa situación real. Así, a entrada en vigor da Lei 8/2007 presentou un novo escenario valorativo, baseado na valoración do uso existente dos terreos, en lugar de referirse ao seu uso potencial, sentenciando a este respecto o texto da súa exposición de motivos que *“Debe valorarse o que hai, non o que o plan di que pode chegar a haber nun futuro incerto”*, de acordo coa nova regulación do réxime urbanístico do solo, na que *“a lei opta por diferenciar situación e actividade, estado e proceso”*.

En concordancia co sinalado, o lexislador estatal de 2007 ambiciona a obtención da valoración real do solo, de acordo coa súa utilización actual ou existente, prescindindo para iso da valoración das expectativas urbanísticas futuras e compensando o prexuízo causado ao propietario a quen se impide o exercicio da facultade de urbanizar.

Polo tanto, a partir da entrada en vigor da Lei 8/2007, xa non debe identificarse o terreo que cómpre valorarse coa clase ou categoría na que o planeamento o inclúe, senón con algunha das dúas “situacións básicas” propostas pola lei para articular o réxime urbanístico da propiedade: solo rural e solo urbanizado.

Como xa se indicou anteriormente, a Lei 8/2007 foi posteriormente refundida cos preceptos que aínda quedaban vixentes do Real decreto legislativo 1/1992, do 26 de xuño, polo que se aprobou o Texto refundido da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana, a través do Real decreto legislativo 2/2008, do 20 de xuño, polo que se aproba o Texto refundido da Lei de solo, e en desenvolvemento do cal, ao abeiro do disposto na súa disposición derradeira segunda, se aprobou o Real decreto 1492/2011, do 24 de outubro, polo que se aproba o Regulamento de valoracións da Lei do solo.

Ulteriormente, o Real decreto legislativo 2/2008 sería novamente refundido, integrándose xunto coa Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas, no Real decreto legislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o Texto refundido da Lei de solo e rehabilitación urbana, vixente na actualidade, manténdose así mesmo a vixencia do Regulamento de valoracións aprobado polo Real decreto 1492/2011.

6.1 A ponderación de expectativas urbanísticas de carácter obxectivo na lexislación estatal sobre solo desde o ano 2007 e o Regulamento de valoracións da Lei do solo. O factor de corrección por localización

Tanto a Lei 8/2007 como os textos refundidos posteriores que incorporan o seu texto viñeron establecendo que, cando o solo se atope na denominada “situación básica” de rural, “os terreos se taxarán mediante a capitalización da renda anual real ou potencial, a que sexa superior, da explotación segundo o seu estado no momento ao que deba entenderse referida a valoración”.

O abandono do método de comparación, que na lexislación anterior constituía o método de valoración prevalente para a taxación do solo non urbanizable e urbanizable non delimitado, xustificouse como unha opción do lexislador que permite excluír as expectativas urbanísticas cuxa incorporación ao valor do solo constituiría un efecto indisociable e nocivo da aplicación daquel.

Na mesma liña conceptual matízase que, non obstante, o método de capitalización de rendas pode conducir á infravaloración dos solos improdutivos ou situados en zonas estratéxicas. Por este motivo, a propia lei considera a aplicación dun factor de corrección á alza que pode chegar a dobrar a valoración resultante do método de capitalización de rendas. Este factor obtense en función de factores obxectivos de localización, como poderían ser a accesibilidade a núcleos de poboación ou a centros de actividade económica ou a situación en contornos de singular valor ambiental ou paisaxístico, debendo xustificarse a súa aplicación e ponderación no correspondente expediente de valoración, todo iso nos termos que se estableceron no Regulamento de valoracións.

O lexislador estatal individualiza este factor de localización respecto ás expectativas urbanísticas, dado que a localización dun terreo inflúe sen ningún xénero de dúbidas na súa

rendibilidade agraria. Non obstante, podería interpretarse que a pesar da xustificación do uso destes criterios de accesibilidade a núcleos de poboación ou a centros de actividade económica, ou localización en contornos de singular valor ambiental ou paisaxísticos, tras eles subxace o concepto de expectativas urbanísticas, na forma dunha “valoración adicional” que vén denominar a xurisprudencia, e que parece que tería a súa orixe nunha posible incorporación futura dos terreos ao desenvolvemento urbano circundante.

Igualmente, obsérvase que a existencia dunha xustificación no expediente de valoración para a aplicación do referido factor de corrección parece recoller a doutrina xurisprudencial sobre a necesidade de acreditar a existencia verdadeira das expectativas urbanísticas que aduce ou reclama o expropiado.

A diferenza do caso anterior, en que as expectativas urbanísticas non foron eliminadas da valoración do solo en situación rural, co sistema valorativo propugnado pola vixente lexislación estatal de solo, si é notoria a eliminación da plusvalía recoñecida a un determinado terreo a consecuencia de recoñecer certas potencialidades urbanísticas ao solo pensando no futuro previsible da ordenación urbanística dese terreo, e ás que se fixo referencia á hora de analizar a xurisprudencia do Tribunal Supremo, ditada en aplicación da LRSV, e que entendía que esta plusvalía debía integrar a valoración do solo por vontade do legislador e en execución do disposto no texto constitucional sobre a total indemnidade expropiatoria ou, o que é o mesmo, o dereito do expropiado a percibir o prezo real de mercado.

6.2 A proporcionalidade do prezo xusto conforme a lexislación estatal de solo, desde 2007

A lexislación estatal sobre solo desde o ano 2007 ata os nosos días propugna un novo sistema de valoracións co que pretende evocar *“o vello principio de xustiza e de sentido común contido no artigo 36 da vella pero aínda vixente Lei de expropiación forzosa: que as taxacións expropiatorias non deben ter en conta as plusvalías que sexan consecuencia directa do plano ou proxecto de obras que dan lugar á expropiación nin as previsibles para o futuro”*.

Esta referencia ao artigo 36 da Lei de expropiación forzosa concorda de modo máis que directo coa idea fundamental deste texto legal sobre as valoracións: *“debe valorarse o que hai, non o que o plan di que pode chegar a haber nun futuro incerto”*.

Pero, a verdade sexa dita, o feito de ter suprimido o uso do método de comparación significa moito máis que eliminar a posibilidade de incorporar á valoración do solo as referidas plusvalías que se xerarían debido ao incremento do valor do solo que resultaría de destino que lle é asignado por un planeamento aínda pendente de ser executado na súa totalidade, e exclúe igualmente incorporar a esta valoración “as outras plusvalías”, aquelas que forman parte do valor de mercado do solo pola ordenación urbanística que previsiblemente establecería un planeamento que aínda non foi aprobado, e que curiosamente si serían tidas en conta á hora de taxar o solo empregando o método de comparación, de xeito que, en último termo, parece que a supresión do uso do método de comparación significaría unha renuncia á obtención do verdadeiro valor de mercado do solo.

Deste modo, a lexislación estatal vixente en materia de valoracións busca obxectivar na medida do posible o cálculo das expectativas urbanísticas, coa excepción do indicado en referencia á aplicación do factor de corrección por localización, que semella un contrasentido da propia lei coa súa intencionalidade primeira, sen entrar a analizar dun modo exhaustivo a xustificación máis ou menos axeitada do seu uso e dos límites propostos para este.

Sentadas estas premisas, para ditaminar se este novidoso sistema garante que o prezo xusto ou indemnización garantida constitucionalmente ao expropiado é coherente ou non co dano causado pola expropiación, debe partirse da consideración de que, malia que o prezo xusto implica un equivalente pecuniario, de conformidade coa función social do dereito á propiedade e do recoñecemento constitucional do artigo 47 da Carta Magna, que establece o dereito da comunidade a participar nas plusvalías derivadas da acción urbanística dos poderes públicos, respectaríase a garantía constitucional aínda fixándose criterios de valoración menores que o valor de mercado.

Sen prexuízo do sinalado, o prezo xusto debe responder necesariamente ao principio de xustiza, e ser proporcionado co verdadeiro valor do ben, polo que os criterios valorativos quedarán limitados pola proporcionalidade ao valor real do ben a expropiar. Deste xeito, é posible que mesmo sendo a indemnización inferior ao valor de mercado do ben a expropiar, sexa igualmente proporcionada, tendo que concorrer ademais de xeito acumulativo unha “causa de utilidade pública”, segundo establece a doutrina do Tribunal Europeo dos Dereitos Humanos. Neste caso, sería necesario analizar individualizadamente as circunstancias particulares de cada caso para os efectos de verificar se a indemnización fixada, que responde á garantía constitucional antes referida, resulta equilibrada ou non co dano expropiatorio producido.

Por esta razón, e a pesar da redacción dada ao artigo 43.2 da Lei de expropiación forzosa pola disposición adicional 5.^a do Texto refundido da Lei de solo de 2008, que establece que o dito precepto “*Non será en ningún caso de aplicación ás expropiacións de bens inmóviles, para a fixación de cuxo prezo xusto se observará exclusivamente o sistema de valoración previsto na lei que regule a valoración do solo*”, que pretendeu evitar que a xurisprudencia puidese dalgún modo esquivar o sistema de valoración previsto na lexislación estatal respecto do solo en situación básica de rural amparándose no principio da liberdade estimativa, a aplicación destes innovadores criterios valorativos non deixou de ser controvertida. Neste sentido, un amplo sector da doutrina manifestou o seu desacordo coa súa aplicación para taxar solos en proceso de desenvolvemento urbanístico.

A pesar de terse tomado algunhas medidas atenuantes cara a esta situación, estas foron insuficientes e limitadas no tempo. Así, a título de exemplo, pode citarse o feito de que a propia lei de solo admitiu que os solos urbanizables xa delimitados ou sectorizados se valorasen conforme a lexislación anterior sempre e cando no momento a que deba entenderse referida a valoración non tivesen vencido os prazos para a execución do planeamento ou, se tivesen vencido, fose por causa imputable á Administración ou a terceiros. De non existir previsión expresa sobre prazos de execución no planeamento nin na lexislación de ordenación territorial e urbanística, fixouse inicialmente o prazo supletorio de tres anos contados desde a entrada en vigor da lei, prazo que finalizaba o día 1 de xullo de 2010.

En datas próximas a finalizar o prazo anterior, o Real decreto lei 6/2010, do 9 de abril, prorrogou o prazo indicado ata o 31 de decembro de 2011, que novamente sería prorrogado coa aprobación do Real decreto lei 20/2011, do 30 de decembro, que volveu modificar a disposición transitoria terceira do Texto refundido da Lei do solo estatal, e estableceu un prazo supletorio de 5 anos desde a entrada en vigor da Lei do solo de 2007.

Finalmente, debe mencionarse que o vixente Real decreto legislativo 7/2015 matizou a redacción da comentada disposición transitoria terceira, establecendo que quedarían exceptuados das regras de valoración vixentes os terreos nos que, á entrada en vigor da Lei 8/2007, se cumprisen tres requisitos simultaneamente: formar parte do solo urbanizable incluído en

ámbitos delimitados para os que o planeamento tivese establecido as condicións para o seu desenvolvemento, existencia de previsión expresa sobre prazos de execución no planeamento ou na lexislación de ordenación territorial e urbanística, e que no momento a que se debe entender referida a valoración non tivesen vencido os prazos de execución, ou, de teren vencido, se debese a causas imputables á Administración ou a terceiros. No suposto de cumprirse os citados requisitos, os terreos serían valorados conforme os criterios da Lei 6/1998, en redacción dada pola Lei 10/2003.

7 CONCLUSIÓN

Para pór fin a esta exposición, podemos sinalar que a aprobación e entrada en vigor da vixente lexislación estatal sobre solo supuxo un impacto importante na clasificación e, especialmente, no referente á valoración do solo. Con respecto á clasificación ou “situación” do solo, a Lei do solo vixente distingue dúas únicas clases de solo: o urbanizado e o rural, fronte á tradicional distinción do solo en tres clases (urbano, urbanizable e non urbanizable). Desta forma, é rural tanto o solo que posúe tal condición de forma necesaria, pola protección ou preservación de certos valores, como o urbanizable ata que se execute a urbanización. A Lei do solo opta por unha valoración do solo allea ao mercado, na que unicamente se ten en conta o posible destino urbanístico no solo urbanizado, desestimando o dito destino nos demais, de xeito que os aos solos urbanizables se lles establece o prezo xusto como solo en situación básica de rural, igual que o rústico, e valóranse apartándose do método de comparación, utilizado tradicionalmente, e tãxanse empregando o método da capitalización de rendas.

Esta situación, cunha norma cuxa entrada en vigor total se foi pospondo de modo repetido, ante o aparente desinterese pola súa plena aplicabilidade, motivou a existencia dun sector crítico considerable que veu demandando, desde os inicios da súa aplicación, a reforma dos criterios valorativos nela contidos e achacou falta de coherencia entre o novo sistema e a ponderación de certas expectativas en solo en situación básica de rural ao regular a aplicación dun factor de localización.

Así mesmo, malia afirmarse desde a súa entrada en vigor que as expectativas urbanísticas resultaban eliminadas da valoración do solo en situación rural, a verdade é que en certa medida se mantiveron desde un punto de vista subxectivo, como se sinalou na análise realizada.

Non obstante, é pronto para poder valorar o acerto ou non destes cambios, debendo esperar o transcurso dun período razoable co fin de analizar como se manifesta a doutrina ao respecto e como se van solucionando os problemas derivados da aplicación do novo sistema de valoración.

8 BIBLIOGRAFÍA

- Chinchilla Peinado, J. A., “La problemática incorporación de expectativas urbanísticas en la determinación del valor de terrenos clasificados como suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado. La (hasta el momento irreductible) tensión entre el legislador y los tribunales. Análisis de las decisiones de los Tribunales Superiores de Justicia entre 2000 y 2003”, *Revista Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 208, páxs. 39 a 116.
- Chinchilla Peinado, J. A., “Las previsiones de Reglamento de valoraciones de la Ley del suelo sobre la situación básica de suelo urbanizado y sobre la sostenibilidad económica de los instrumentos de planeamiento”. *Revista Práctica Urbanística*, núm. 113, marzo de 2012.
- Cruz Allí Aranguren, J., “De la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones”. *Revista Documentación Administrativa*, núm. 252-253, 1999.
- Director Trayter Jiménez, J. M., “La aplicación del sistema de valoraciones en la Ley del Suelo”. Editorial Atelier, 2011.

- Enríquez de Salamanca, L. M.; Perales Madueño, F.; Sanz Boixareu, P. J.; Morell Ocaña, L., "La ley de reforma del régimen urbanístico y valoración del suelo". *Urbanismo*: revista oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid, núm. 12, 1991.
- Fernández Torres, J. R., "La aplicación (e inaplicación) del sistema de valoraciones del texto refundido de la Ley del suelo". *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 20, 2009.
- Fernández Torres, J. R., "Reflexiones generales sobre el Reglamento de valoraciones de la Ley del suelo". *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 24, 2011.
- García Erviti, F., "El Reglamento de valoraciones de la Ley del suelo: una visión general". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 279, 2013.
- García Erviti, F., "La valoración urbanística y el juicio experto en tiempos de incertidumbre". *Peritar: Revista sobre Peritaje Urbanístico e Inmobiliario*, núm. 1, 2015.
- Roca Cladera, J., "La valoración del suelo en la Ley 6/1998". *Revista Documentación Administrativa*, núm. 252-253, 1999.
- Serrano Alberca, J. M., «Las valoraciones en la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo (LA LEY 5678/2007). Una inducción a la arbitrariedad», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 16 (2007).