

Las valoraciones en el Texto Refundido de 1992

JOSÉ MARÍA
 RODRÍGUEZ
 DE SANTIAGO

Introducción

Posiblemente la cuestión más conocida de las reguladas por la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (en adelante, LS90), sea la que, con una expresión ya formalizada se conoce como el proceso de adquisición gradual y sucesiva de facultades urbanísticas. Esta regulación, como no podía ser de otro modo, ha pasado prácticamente intacta, al articulado del Título II de la LS de 1992. Como es bien sabido, el legislador ha aislado una serie de facultades urbanísticas que vienen a ser como fases de un proceso que ha de recorrer el propietario desde que sus bienes son considerados por la autoridad urbanística como de obligatoria incorporación a la actividad urbanística y edificatoria hasta que sobre ellos se concluye la edificación prevista por el planeamiento. El propietario debe ir incorporando en cascada las sucesivas facultades urbanísticas dando cumplimiento a las obligaciones y cargas derivadas de la función social de la propiedad: una vez que el planeamiento determina la obligatoria incorporación de unos bienes a dicho proceso (adquiriendo el que se denomina derecho a urbanizar), el propietario ha de cumplir con los deberes básicos de ur-

banizar, ceder y equidistribuir, con lo que incorpora a sus bienes el llamado derecho al aprovechamiento urbanístico. Posteriormente, el propietario ha de solicitar licencia y su otorgamiento comporta la adquisición del derecho a edificar. Por último, la ejecución del proyecto edificatorio en los plazos señalados por la licencia, pone fin al proceso con la incorporación del derecho a la edificación.

Esta disección en la estructura de la propiedad urbana, naturalmente no responde a ninguna pretensión especulativa o teórica del legislador. Se trataba de crear un esquema válido, un armazón que sirviera para alcanzar dos objetivos eminentemente prácticos, que encuéntran en ese proceso de adquisición gradual de facultades su soporte y que le dan su verdadero sentido: por una parte, garantizar con medidas administrativas de reacción ante el incumplimiento, la efectiva incorporación de la propiedad a la actividad urbanística y edificatoria; por otro lado, encontrar un régimen adecuado de valoración del suelo en función del estadio urbanístico en el que se encuentre.

En efecto, atribuir a la Administración la facultad de expropiar (o sujetar los bienes a la venta forzosa) por incumplimiento de la función social de la

propiedad, exige determinar con toda claridad cuáles son las obligaciones o deberes que impone la función social y en qué momento ha de dárseles cumplimiento, y eso es exactamente lo que hace, con precisión casi matemática, el esquema legal de adquisición en cascada de facultades.

Pero ahora nos interesa más destacar cómo el proceso de adquisición gradual y sucesiva de facultades urbanísticas diseñado por el legislador sirve de base para la regulación un preciso régimen de valoraciones que asigna contenidos económicos a la propiedad inmueble en función del concreto estadio en que se encuentre dentro de aquel proceso, o lo que es lo mismo, en función de los deberes urbanísticos a los que se haya dado cumplimiento. Naturalmente, este régimen desplegará su eficacia en la fijación de los justiprecios expropiatorios y de las indemnizaciones que proceden en determinados casos, por el ejercicio de la competencia urbanística.

Esquema general del régimen de valoraciones

Los preceptos de la LS90 relativos a la materia de valoraciones han ido a parar al Título II de la LS del 92. Esta ubicación sistemática pone gráficamente de manifiesto la idea a la que me acabo

de referir: la estrecha conexión entre proceso gradual de adquisición de facultades urbanísticas y valoraciones. En realidad, son dos caras de la misma moneda: el sentido de aislar una serie de facultades urbanísticas sucesivas, es asignar a cada una de ellas un concreto contenido económico.

Con el fin de agilizar la sistemática de la exposición y aun a costa de que quede fuera de la exposición algún supuesto del régimen de valoraciones de la LS, me limitaré, en primer lugar, a trazar un esquema general del sistema de valoraciones utilizando como hilo conductor la sucesión de situaciones que recorre una parcela, inicialmente incluida en el suelo urbanizable no programado, desde este momento hasta que, naturalmente previa la aprobación de los correspondientes Programas de Actuación Urbanística y Plan Parcial, se concluye la edificación sobre ella. Posteriormente me referiré a un problema que plantea el sistema de valoraciones creado por la LS90 (que aquí denomino la nueva «dualidad» en el régimen de valoraciones) para terminar aludiendo a dos cuestiones que quedaron poco claras en aquella Ley y que se resuelven en la LS, al amparo de la autorización para regularizar, aclarar y armonizar los textos normativos objeto de refundición.

Suelo urbanizable no programado

Partimos, por tanto, de la consideración de un terreno situado en el suelo clasificado por el Plan General como urbanizable no programado. Según dispone el art. 48.I LS, la valoración de este terreno ha de hacerse con arreglo al valor inicial. La determinación de que el suelo urbanizable no programado se tasaré con arreglo al valor inicial, fue introducida por la LS90 que, en este punto, como en tantos otros, como se sabe, se separaba abiertamente del régimen de la LS76, cuyo art. 108, disponía claramente que «se tasarán con arreglo al valor urbanístico los terrenos clasificados como suelo (...) urbanizable en todas sus categorías»; de forma que, en el





régimen anterior el suelo urbanizable no programado se tasaba de acuerdo con el valor urbanístico, mientras que hoy ha de hacerse con arreglo al valor inicial.

La diferente valoración del suelo urbanizable no programado (valor inicial) y del suelo urbanizable programado (valor inicial más una partida adicional a la que inmediatamente se hará referencia), no carece de una justificación y responde al deseo del legislador de equiparar, también a efectos valorativos, el suelo urbanizable no programado con el suelo no urbanizable. La incorporación al proceso urbanizador del suelo urbanizable no programado es meramente posible en el futuro, mientras que la del suelo urbanizable programado es una realidad ya prevista, pendiente únicamente de la aprobación del correspondiente Plan Parcial.

El valor inicial al que alude este art. 48.1 LS remite directamente a los criterios de valoración catastral de suelo de naturaleza rústica, hoy contenidos en el art. 68 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, que consideran las rentas reales o potenciales de los terrenos de esa naturaleza.

Suelo urbanizable programado sin planeamiento de desarrollo preciso

La aprobación para nuestro terreno del Programa de Actuación Urbanística, que supone la conversión del suelo urbanizable no programado en suelo urbanizable programado, aunque todavía sin Plan Parcial, lleva consigo, también consecuencias en cuanto a su valoración, pues ahora, según establece el art. 48.2 LS, al valor inicial ha de añadirse el 25 por 100 del coste estimado de su futura urbanización.

Suelo urbanizable programado con derecho a urbanizar

La aprobación del instrumento de planeamiento más específico, en nuestro ejemplo el Plan Parcial, determina la adquisición del derecho a urbanizar (art. 24.1 LS) y agrega al valor inicial del terreno el 50 por 100 del coste estima-

do de su urbanización (art. 51.1 LS). La regla es sencilla, pero conviene hacer una precisión. Podría pensarse que cuanto mayor fuera el grado de urbanización efectiva del terreno —por ejemplo, en ejecución de un plan anterior— menor será el contenido económico que agrega la adquisición del derecho a urbanizar, porque a lo que el art. 51.1 LS se refiere es al 50 por 100 del coste de la urbanización pendiente de realización. Pues bien, hay que aclarar que siempre que las obras de urbanización se hubieran realizado en ejecución de un planeamiento anterior, se computan en su totalidad, y no sólo en el expresado porcentaje, y ello en virtud tanto del apartado 3 del mismo art. 51, como de la cláusula residual de indemnización contenida en el art. 241, preceptos los dos que establecen la total indemnizabilidad de los gastos realizados en ejecución del planeamiento (en este caso, de un planeamiento anterior) en caso de expropiación.

Las obras de urbanización que, evidentemente, no contribuyen a incrementar el valor del terreno son las realizadas al margen o en contradicción con el planeamiento vigente al tiempo de su realización; antes al contrario, estas sí que pueden jugar en sentido opuesto, ya que si son útiles para la ejecución del nuevo planeamiento, reducirán la urbanización precisa y, con ello, el concepto al que alude el art. 51.1 LS (50 por 100 de la urbanización pendiente) (*).

Derecho al aprovechamiento urbanístico

Una vez que se han cumplido los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, lo que en nuestro ejemplo, en el que tratamos de suelo urbanizable, siempre se llevará a cabo a través de la reparcelación o la compensación, se ad-

quiere el derecho al aprovechamiento urbanístico (art. 26 LS). La valoración del terreno se obtiene entonces por aplicación al aprovechamiento patrimonializado del valor básico de repercusión en el polígono, corregido en función de su situación concreta dentro del mismo (art. 53.1 LS).

Nótese, en primer lugar, que ese aprovechamiento sobre el que ha de aplicarse el valor básico de repercusión rara vez coincidirá con el que la Ley define, en abstracto, como aprovechamiento patrimonializable o susceptible de apropiación por el propietario: el 85 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se encuentre el terreno, referido a su superficie. En efecto, una vez que se han llevado a cabo las operaciones propias de la reparcelación o la compensación y se ha urbanizado, el aprovechamiento patrimonializado por cada propietario, sobre el que hay que aplicar el valor básico de repercusión, es el que realmente corresponda a la finca que a cada uno le ha sido adjudicada en la reparcelación o en la compensación, que sólo por casualidad coincidirá con el 85 por 100 del aprovechamiento tipo. Como se sabe, las diferencias entre este último aprovechamiento y el asignado a las fincas resultantes se resuelven a través de la correspondiente compensación económica.

Hay que referirse, en segundo lugar, brevemente al valor básico de repercusión. Este valor se denomina básico por cuanto no pondera la localización dentro del polígono. Esta ponderación, según la vigente normativa catastral, se produce por la aplicación posterior de coeficientes correctores definidos en esa normativa. Y se denomina de repercusión porque ese valor expresa lo que del precio final de cada metro cuadrado construido corresponde exclusivamente al suelo. El art. 71.1 LS90, lo calificaba también como unitario («valor básico unitario de repercusión», era la expresión de la LS90), para resaltar la idea de que se refiere al valor atribuible al suelo, en cada metro construido de edifica-

(*) José Manuel Merelo Abela: «La Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo», Cuadernos de Gestión Local, Madrid, 1991, pág. 121.

ción; pero el calificativo unitario ha desaparecido en la LS sin más trascendencia que la meramente terminológica.

El valor básico de repercusión que la Administración tributaria ha de proporcionar para cada polígono fiscal estará referido únicamente al metro cuadrado construible de uso y tipología característicos (art. 53.2 LS) que, como es sabido, son el uso y tipología predominantes en la correspondiente área de reparto (art. 98.1 LS). Si se trata de valorar un terreno en el que el aprovechamiento no sea de ese uso y tipología, lo que, como es evidente, sucederá muy frecuentemente, no hay más que expresarlo en el uso y tipología característicos, multiplicándolo por su coeficiente de ponderación relativa. Como se sabe, estos coeficientes de ponderación relativa permiten relacionar todos los usos con el característico o predominante y, de esta forma, todos los usos entre sí (vid. arts.96.3 y 97.3 LS).

Derecho a edificar

Una vez que ha obtenido la licencia de edificación, el propietario incorpora al terreno el derecho a edificar (art. 33.1 LS). En ese momento los terrenos se tasarán añadiendo al valor urbanístico del aprovechamiento autorizado por la licencia, el 25 por 100 del coste de ejecución del proyecto para el que se obtuvo la misma y la totalidad de los gastos que, justificadamente, estén motivados por la edificación proyectada o iniciada (art. 55 LS). Otra vez aquí, hay que decir que el aprovechamiento que se valora, rara vez coincidirá con ese 85 por 100 del aprovechamiento tipo que constituye la medida del aprovechamiento patrimonializable por cada propietario. Ni siquiera tiene por qué coincidir con el aprovechamiento asignado por las determinaciones del Plan a la finca que fue adjudicada en la reparcelación o en la compensación, si el propietario no quiere agotarlo por entero en la edificación proyectada. Como con toda claridad establece este precepto, el aprovechamiento que se tiene en cuen-

ta para valorar el terreno es el «autorizado por la licencia». La «monetarización» de este aprovechamiento se lleva a cabo aplicando al mismo al valor básico de repercusión, según se ha explicado anteriormente.

Derecho a la edificación

El derecho a la edificación se adquiere por la conclusión de las obras en los plazos fijados por la licencia (art. 37.1 LS). En ese momento la valoración de los terrenos diferenciará el valor del suelo y el de la edificación. El valor del suelo en el momento de concluirse la edificación será el correspondiente al aprovechamiento urbanístico que efectivamente se hubiera materializado sobre el mismo, sin adición o deducción alguna. El valor de la edificación se determinará en función de su coste de reposición, corregido en atención a la antigüedad, estado de conservación y conformidad o no con la ordenación en vigor (art. 56 LS).

Debe destacarse el inciso que este artículo ha añadido sobre la redacción original del art. 83.2 LS90, del que procede aquel precepto de la LS. En efecto, el art. 56.2 LS aclara que la valoración del terreno atendiendo a la totalidad del aprovechamiento urbanístico que efectivamente se hubiera materializado sobre el mismo procederá únicamente «en el momento de concluirse la edificación», especificación ésta que no se contenía en el art. 83.2 LS90, y que, en realidad, no supone otra cosa que llevar a sus últimas consecuencias las soluciones que se derivan de las reglas generales que rigen el sistema de valoraciones. Se trata de destacar con ese añadido que el aprovechamiento que estrictamente corresponde al suelo es el 85 por 100 del tipo del área de reparto. Si, por permitirlo las determinaciones del planeamiento, se ha materializado un aprovechamiento superior, ese exceso, en realidad, sólo puede valorarse en la medida en que se contenga en la edificación existente. De hecho, cuando la edificación sea sustitui-

da, como se sabe, por mucho que se hubiera materializado en la edificación anterior, volverá a entrar en juego la medida del 85 por 100 del aprovechamiento tipo y el propietario habrá de adquirir onerosamente —mediante transferencia o compra de aprovechamientos a la Administración— lo que exceda de esa medida (vid. art. 99.1 LS); y eso sucederá todas las veces que se proceda a sustituir la edificación en ese terreno determinado, lo que, precisamente, pone de manifiesto que lo que estrictamente corresponde al suelo, a la hora de valorarlo, es el valor del 85 por 100 del aprovechamiento tipo, y que el exceso de aprovechamiento materializado sólo puede incrementar el valor del terreno según su «modo de estar» en la edificación existente. La regla se expresa de modo parecido en la Disposición Transitoria Quinta LS y mucho más claramente en uno de los Borradores del Texto definitivamente aprobado, del que trae causa la nueva redacción del art. 56 LS.:

«El valor del suelo en el momento de concluirse la edificación será el correspondiente al aprovechamiento urbanístico que efectivamente se hubiera materializado sobre el mismo, sin adición o deducción alguna. Este valor, a partir de dicho momento, se reducirá en la proporción que resulte del tiempo de vida útil de la edificación, ya transcurrido. En todo caso como valor mínimo del suelo se entenderá el resultante de la aplicación del 85 por 100 del aprovechamiento tipo correspondiente, al tiempo de la valoración».

En conclusión, si el aprovechamiento materializado sobre la parcela es superior al 85 por 100 del aprovechamiento tipo referido a su superficie, la totalidad del aprovechamiento materializado sólo se tendrá en cuenta para valorar el suelo, en el momento de concluirse la edificación. Posteriormente ese valor se reducirá en función del tiempo de vida útil de la edificación, si bien la valoración mínima que siempre habrá que dar al suelo es la que corresponde al 85 por 100 del aprovechamiento tipo referido a su superficie.

Valoración en los supuestos de incumplimiento

Si en alguno de los estadios anteriores el propietario incumple los deberes que condicionan la adquisición de la facultad siguiente, su terreno se verá sometido a la expropiación o a la venta forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad, aplicándose unas reglas especiales de valoración.

Adquirido el derecho a urbanizar, si el propietario incumple el deber de ceder, equidistribuir y urbanizar en los plazos fijados por la Ley o por el planeamiento, su terreno se expropiará por el valor inicial (art. 52.a LS) más el valor de las obras realizadas. Si adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico, no se solicita licencia de edificación en el plazo fijado en el planeamiento o legislación urbanística aplicable, la parcela se expropiará o se someterá a la venta forzosa, indemnizándose sólo por el valor del 50 por 100 aprovechamiento patrimonializado (el correspondiente a la parcela adjudicada en la reparcelación o compensación) (art. 30 LS). Adquirido el derecho a edificar, si se incumplen los plazos fijados para la edificación en la licencia, la Administración expropiará los correspondientes terrenos con las obras ya ejecutadas o acordará su venta forzosa, valorándose aquellos conforme al 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico para el que se obtuvo la licencia y éstas por su coste de ejecución (art. 36.2 LS).

Con esto queda completo el cuadro de valoraciones que tiene en cuenta el grado de adquisición de facultades urbanísticas, que para evitar una exposición prolija y complicada, se ha limitado a un supuesto típico de incorporación al proceso urbanizador de un terreno situado en suelo urbanizable no programado.

Valoración de terrenos que hayan de obtenerse por expropiación

Hemos considerado hasta ahora el régimen de valoraciones de aquellos te-

rrenos cuyos propietarios, en virtud del planeamiento, han de incorporarse al proceso de adquisición gradual y sucesiva de facultades urbanísticas. Existen, sin embargo, algunos propietarios que son excluidos, *ab origen*, desde el planeamiento o en un momento posterior, de este proceso; propietarios de suelo urbano o urbanizable que no se incorporarán nunca al proceso urbanizador y edificatorio porque sobre sus parcelas está prevista la expropiación, lo que determinará que estos propietarios no ostenten protagonismo alguno en las tareas urbanizadoras y edificatorias, y que se limiten a ser sujetos pasivos de una operación expropiatoria de la Administración. Me refiero a los terrenos que han de obtenerse por expropiación para destinarlos a sistemas generales, tanto en suelo urbano como urbanizable, o a dotaciones públicas de carácter local excluidas de las unidades de ejecución en suelo urbano, así como a aquellos que, en una u otra clase de suelo, se encuentran dentro de una unidad de ejecución en la que se ha decidido actuar por el sistema de expropiación.

No sería justo que en el justiprecio debido a estos propietarios, que no despliegan actividad alguna en el proceso urbanizador y edificatorio (son meros sujetos pasivos), no se valorara algún contenido urbanístico. Ello pugnaría con el principio de justo reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, que al menos debe jugar entre terrenos incluidos en la misma clase de suelo. Ello pugnaría, también, con la consideración de que estos propietarios, al fin y al cabo, no han sido libres para decidir si se incorporan o no a la urbanización y edificación. Han sido excluidos de las mismas imperativamente.

Pero tampoco sería justo, que estos propietarios recibieran en el justiprecio la totalidad del valor del aprovechamiento susceptible de adquisición (el 85 por 100 del tipo) en el régimen general. Téngase en cuenta que estos propietarios, a diferencia del resto, al limitarse a

ser sujetos pasivos de una expropiación, no tendrán que soportar carga alguna ni de urbanización, ni de gestión, ni sujeción a la programación del planeamiento, con la espada de Damocles de las posibles medidas administrativas de reacción ante el incumplimiento en los plazos fijados de los deberes inherentes a cada fase del proceso.

Estas consideraciones explican las reglas de valoración contenidas en los arts. 58 a 60 LS.

En suelo urbano, el justiprecio correspondiente a la expropiación de terrenos para destinarlos a sistema general, o a dotación pública de carácter local excluida de la delimitación de unidades de ejecución, o de los terrenos incluidos en una unidad de ejecución en la que se vaya a actuar por expropiación, ha de valorar el 75 por 100 del aprovechamiento tipo de área de reparto correspondiente referido a la superficie que haya de expropiarse (art. 59 LS).

Como se sabe, en el suelo urbano, salvo que la legislación autonómica disponga lo contrario, los sistemas generales quedan excluidos de la delimitación de áreas de reparto: ¿qué aprovechamiento tipo podrá aplicarse entonces? A esa cuestión responde el apartado 3 de ese art. 59 LS: si sólo se hubiera delimitado un área de reparto en el suelo urbano, la valoración se haría aplicando al terreno el 75 por 100 de ese aprovechamiento tipo; si se hubieran delimitado varias áreas se obtiene un aprovechamiento tipo promedio, *ad casum*, que será el promedio de los aprovechamientos tipo de las áreas, debidamente ponderados en función de su superficie respectiva y referido al uso y tipología residencial predominante en todo el suelo urbano.

La valoración, a efectos expropiatorios, de los terrenos destinados a sistemas generales, o incluidos en unidades de ejecución en las que haya de actuar por expropiación, en suelo urbanizable programado, será el resultado de referir a su superficie el 50 por 100 del aprovechamiento tipo del área respectiva.

¿Otra vez «dualidad» de regímenes en las valoraciones?

Es bien conocido el propósito expreso del legislador de 1990 de acabar con el doble sistema de valoraciones que hasta entonces se venía aplicando y que distinguía a la hora de valorar el suelo objeto de expropiación entre expropiaciones urbanísticas o expropiación de otro carácter para aplicar a unas y otras criterios valorativos distintos, lo que, a todas luces, parece, por lo menos, una incoherencia. En realidad, el problema debió quedar resuelto en 1976 cuando el art. 103 del Texto Refundido aprobado ese año dispuso que «las valoraciones de terrenos —sin distinguir en razón del tipo de expropiación— se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley». Ahora, con toda rotundidad el art. 46 LS (que procede del art. 73 LS90) dispone que:

«1. Las valoraciones del suelo se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley.

2. Estos criterios regirán cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime».

El propósito es, desde luego loable, pero no estoy seguro de que se haya alcanzado por completo esa deseada unificación del sistema de valoraciones del suelo, por la razón de que es la propia LS90 la que ha introducido un doble sistema de valoración del suelo que puede suscitar algunas dudas. En efecto, por un lado, según hemos visto, regula un sistema de valoraciones que atiende al grado de adquisición de facultades urbanísticas de los terrenos a valorar (arts. 48 a 56 LS). Pero, por otra parte, con un criterio distinto, proporciona reglas de valoración de terrenos en función del destino previsto en el planeamiento para el suelo objeto de expropiación (arts. 58 a 60 LS). Según estos preceptos los terrenos destinados a sistemas generales, o a dotaciones locales en suelo urbano, que se obtengan

por expropiación y los incluidos en unidades de ejecución respecto de las que se hubiere fijado el sistema de expropiación, se tasarán valorando el 75 o el 50 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto correspondiente, según se trate de suelo urbano o urbanizable, respectivamente. Como los criterios de ambos sistemas valorativos son distintos (uno atiende al grado de adquisición de facultades urbanísticas y otro al destino previsto por el planeamiento para esos bienes) pueden producirse solapamientos de no fácil resolución. Podemos aportar dos ejemplos que ponen de manifiesto el posible conflicto de normas. Pensemos en un terreno clasificado por el PGOU como suelo urbanizable y que está siendo urbanizado conforme a las previsiones de dicho Plan. En un determinado momento la Administración del Estado, por ejemplo, decide trazar una carretera nacional para la que es necesaria la expropiación de dichos terrenos. El carácter integrador del planeamiento urbanístico exige que esa actuación sectorial del Estado se integre en el planeamiento general que, al menos en teoría, debería considerar ahora esos terrenos objeto de expropiación como suelo destinado a sistemas generales. Pues bien, ¿qué sistema de valoración aplicamos?, ¿aplicamos el precepto que considera que la expropiación de un terreno en la fase de adquisición del derecho a urbanizar obliga a valorar el bien conforme al valor inicial más del 50 por 100 del coste de las obras de urbanización, o ese otro que establece que la expropiación para sistemas generales determina la indemnización por el valor del 50 por 100 del aprovechamiento tipo de la correspondiente área de reparto? En este caso posiblemente fuera más ventajosa para el particular la aplicación de esta segunda regla. Sin embargo, es posible imaginar un supuesto en el que sucede exactamente al contrario. Si el trazado de esa carretera del Estado exige expropiar terrenos que ya fueron urbanizados y edificados la opción que se pre-

senta es: indemnizar conforme al valor del aprovechamiento efectivamente materializado en la parcela más el valor de reposición de la edificación, si se atiende la sistema de valoraciones que considera que se trata de un terreno con el derecho a la edificación, o bien, indemnizar pagando por el terreno el 75 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto por tratarse de suelo urbano que va a destinarse a sistemas generales. En este supuesto, puede ser más ventajoso para el particular la aplicación del precepto que le considera como propietario que ha adquirido el derecho a la edificación.

Debe destacarse que el problema sólo se plantea con respecto a las expropiaciones no sancionatorias, porque en las expropiaciones sancionatorias, a las que ya me he referido, existe un único régimen de valoraciones, que es el que se ha expuesto antes. Por otra parte, en casos específicos, la ley remite al sistema de valoración según el grado de adquisición de facultades urbanísticas (vid., por ejemplo, el art. 40.2 LS).

Creo que es posible encontrar una vía de solución a la cuestión atendiendo a la finalidad de las normas. Como se sabe el hecho de que a un propietario de suelo urbanizable cuya parcela la destina el planeamiento a un sistema general se le abone el valor del 50 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto correspondiente, en lugar del valor inicial, tiene una razón, y es, como sabemos que se le ha privado imperativamente por la Administración, siquiera de la posibilidad de incorporarse al proceso urbanizador y edificatorio.

En los dos ejemplos que hemos puestos esa efectiva incorporación ya se había producido, por lo que no parece correcto aplicar el régimen de valoraciones que parte del presupuesto de la imposible incorporación, sino más bien, el régimen de valoraciones que atiende al grado de adquisición de facultades urbanísticas.

Según esto, aquel propietario del primer ejemplo que encontrándose en fa-

se de urbanización, con el derecho a urbanizar adquirido y dando cumplimiento a los deberes correspondiente a esa etapa, es expropiado para la construcción de una carretera estatal, se le indemnizará según las reglas propias de valoración en función de las facultades urbanísticas adquiridas, o sea, se le abonará el valor inicial, más el 50 por 100 del coste de la urbanización pendiente, más el coste de las obras ya realizadas. Ciertamente, la solución puede no ser satisfactoria si se tiene presente que a otros propietarios en esa misma clase de suelo, cuyas fincas las destinaba originariamente el plan a sistema general y que por tanto no han soportado carga alguna, se les ha indemnizado por el valor del 50 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto que puede ser una cantidad superior a la que recibe el propietario de nuestro ejemplo.

Por eso creo que la cuestión sigue abierta, pero, desde luego, algún criterio hay que encontrar para distinguir con precisión cuándo se aplican cada uno de los dos sistemas de valoraciones.

Otra solución sería, sin más aplicar en cada caso, el sistema de valoraciones que resulte más ventajoso para el particular.

El régimen transitorio y de los municipios en cuyo suelo urbano no se aplica el aprovechamiento tipo

Tanto los preceptos relativos a valoraciones como, también, los que se referían al aprovechamiento susceptible de apropiación estaban redactados en la LS90 partiendo del presupuesto de la vigencia de esta técnica al servicio de la equidistribución, creada por dicha Ley, que es el aprovechamiento tipo. Desde que la Ley entró en vigor se planteó un serio problema de interpretación de la misma, porque, de una parte, según disponía su Disposición Adicional Primera, la técnica del aprovechamiento ti-

po no sería aplicable en el suelo urbano de todos los Municipios y, de otra, habría de transcurrir un tiempo hasta que, donde procediera, este aprovechamiento fuera calculado. La interpretación, en mi opinión, más correcta, con base en el propio texto legal (vid. Disposición Transitoria Primera 1 y 2) sostuvo que la entrada en vigor de la Ley no podía quedar condicionada al cálculo del aprovechamiento tipo y que hasta el momento en que este fuera fijado, los preceptos de la norma que aludían a porcentajes de aprovechamiento patrimonializable (85 por 100: arts. 16 y 37 LS90) o porcentajes de aprovechamiento a tener en cuenta a los efectos de valoraciones (50 ó 75 por 100: arts. 38 y 39 LS90) deberían aplicarse sobre lo que comenzó a llamarse «aprovechamientos de referencia», que no son otros que «los resultantes del régimen vigente con anterioridad» a la LS90, según la propia dicción de la Disposición Transitoria Primera 2, *in fine*. Y, según esta interpretación, para completar el elenco de esos «aprovechamientos de referencia», el legislador había otorgado una nueva redacción al antiguo art. 105 del Texto Refundido del 76, redacción que colmaba alguna laguna del régimen anterior (vid. Disposición Adicional Sexta LS90).

Pues bien, la LS, en el marco de la autorización concedida al Gobierno para «aclarar» los textos legales vigentes, ha resuelto esta cuestión, conforme a la interpretación a la que se ha hecho referencia.

Régimen transitorio en municipios en cuyo suelo urbano ha de fijarse el aprovechamiento tipo y del suelo urbanizable (o apto para urbanizar) de cualquier municipio

A esta cuestión se dedica la Disposición Transitoria Primera 2 de la LS. Hay que aclarar, de todas maneras, que este precepto no se refiere propiamente a las valoraciones, sino que pretende determinar el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación

hasta tanto los aprovechamientos tipo sean fijados. Pero, de esta forma indirecta, lo que está haciendo es, precisamente, proporcionar los aprovechamientos de referencia sobre los que se aplican los porcentajes (85 por 100, 75 por 100, 50 por 100) que establece la ley para llevar a cabo las valoraciones. Estos aprovechamientos de referencia, sobre los que se aplicarán los porcentajes que correspondan, según los casos son:

- En suelo urbanizable programado, el aprovechamiento medio del sector, previa deducción, en su caso, del exceso de aprovechamiento del sector respecto del medio del cuatrienio correspondiente, o del ámbito del Programa de Actuación Urbanística.

- En suelo apto para urbanizar, el aprovechamiento que resulte de lo establecido en el correspondiente Plan Parcial.

- En suelo urbano, el aprovechamiento medio resultante en la unidad de ejecución respectiva o, en caso de no estar el terreno incluido en ninguna de estas unidades, el permitido por el planeamiento.

No da solución el precepto ni al caso de inexistencia de planeamiento, ni al supuesto en que, existiendo planeamiento, éste no atribuya aprovechamiento lucrativo alguno al terreno. No queda más remedio, en este caso, que aplicar por analogía el art. 62.1 LS (referido a las valoraciones en suelo urbano sin aprovechamiento tipo), y considerar como aprovechamiento de referencia a efectos de valoraciones el de un metro cuadrado construible por cada metro de suelo, referido al uso predominante en el polígono fiscal en el que resulta incluido.

Quizá sea conveniente aclarar que el aprovechamiento medio resultante en la unidad de ejecución al que alude este precepto al hablar del suelo urbano, nada tiene que ver con el aprovechamiento medio del suelo urbanizable, regulado en el Texto Refundido del 76 y en el Reglamento de Planeamiento Urbanísti-

co (art. 31 RPU). Esa expresión, aprovechamiento medio en unidades de ejecución de suelo urbano, ya aparecía en el art. 105 LS76 y después en la Disposición Adicional Sexta de la LS90, y ahora, la LS, en su Disposición Adicional Segunda, introducida *ex novo* en el articulado, establece cómo se calcula ese aprovechamiento:

«(...) el aprovechamiento medio de una unidad de ejecución se calculará dividiendo la edificabilidad total, incluida la dotacional privada correspondiente a la misma, previamente homogeneizada con los coeficientes de ponderación relativa que se definan, por la superficie total de la unidad de ejecución, excluidos los terrenos afectos a dotaciones públicas, de carácter general o local, ya existentes».

Suelo urbano de Municipios en los que, en esta clase de suelo, nunca se aplicará el aprovechamiento tipo

En este caso sí que hay un precepto directamente referido a la valoración del suelo urbano en estos Municipios, y la solución, naturalmente es muy parecida a la del supuesto anterior. En efecto, el art. 62.1 LS identifica los aprovechamientos de referencia (el medio de la unidad de ejecución o el directamente asignado por el plan, y si no existe planeamiento o éste no asigna aprovechamiento lucrativo alguno al terreno, un metro cuadrado construible por cada metro de suelo, referido al uso predominante en el polígono fiscal en el que resulte incluido). Y el apartado 2 establece la aplicación de los porcentajes legales (75 por 100, para las expropiaciones no sancionatorias, 50 por 100 del aprovechamiento patrimonializado o del amparado por la licencia para las expropiaciones por incumplimiento). Sin embargo, sí que existe alguna diferencia con respecto al suelo urbano de los Municipios en los que ha de regir el aprovechamiento tipo, y es precisamente la que deriva de la curiosa regla del art. 27.4 LS que establece el aprovechamiento susceptible de apropiación (que determinará evidentemente, la cuantía del aprovechamiento a tener

en cuenta en las valoraciones que atienden al grado de adquisición de facultades urbanísticas) en el suelo urbano de estos otros municipios. Dispone este precepto:

«En el suelo urbano donde no se apliquen las disposiciones sobre áreas de reparto y aprovechamiento tipo, el aprovechamiento susceptible de apropiación será como mínimo el 85 por 100 del aprovechamiento medio resultante (...)».

Parece que lo que quiere establecer este precepto es que en el suelo urbano sin aprovechamiento tipo, el aprovechamiento patrimonializable será, en principio, el 100 por 100, si bien las Comunidades Autónomas tienen libertad para establecer que sea el 85 por 100. De cualquier forma la redacción literal resulta un tanto sorprendente porque decir que el aprovechamiento patrimonializable será como mínimo el 85 por 100, no es decir, claramente, cual es el aprovechamiento patrimonializable.

Aclaración para el caso de inexistencia de valores catastrales

El sistema de valoración de aprovechamientos urbanísticos creado por la LS90 gira en torno al ya mencionado valor básico de repercusión que la Administración tributaria fijará para cada polígono fiscal, con referencia al metro cuadrado construible del uso y la tipología característicos en el área de reparto correspondiente.

Era conveniente aclarar cómo habrían de valorarse los aprovechamientos, en caso de que ese valor básico de repercusión no se haya determinado, o haya perdido vigencia. Eso ha hecho el art. 53.4 LS.

«En los supuestos de inexistencia o pérdida de vigencia de los valores señalados en los números anteriores (se refiere al valor básico de repercusión y a los coeficientes correctores que ponderan la situación y características de cada parcela dentro del respectivo polígono), o de inaplicabilidad de los mismos por modificación de las condiciones urbanísticas tenidas en cuenta al tiempo de su fijación, se aplicarán los

valores de repercusión del suelo obtenidos por el método residual, conforme a lo dispuesto en la normativa técnica de valoración catastral». ■

José María Rodríguez de Santiago
Profesor Ayudante
de Derecho Administrativo.
Universidad Autónoma
de Madrid