

La problemática de las valoraciones tras su nueva regulación en la legislación urbanística

ANTONIO SERRANO
 RODRÍGUEZ

50

Como claramente señalaba en su Preámbulo, uno de los objetivos fundamentales de la Ley 8/90, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, era el de «determinar el contenido económico del derecho (de propiedad), valorando, a efectos expropiatorios, las diferentes facultades que lo integran, según su grado de adquisición».

En este sentido, y desarrollando lo establecido al respecto en el Texto Refundido de la Ley del suelo de 1976 y de acuerdo con la práctica urbanística del período 1976-1990, la Ley regulaba los derechos y deberes de los propietarios del suelo afectado por el proceso de urbanización y edificación. Dichos derechos y deberes esquemáticamente quedaban estructurados de la siguiente forma:

Derecho a urbanizar: Se adquiere con la aprobación definitiva del planeamiento más detallado.

Derecho al aprovechamiento urbanístico: Se adquiere con el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización.

Derecho a edificar: Se adquiere con la obtención de la licencia para edificar ajustada al planeamiento.

Derecho a la edificación: Se adquiere con la determinación de la obra ajusta-

da a la licencia y a los señalado por el planeamiento.

Cada uno de estos derechos tenía su repercusión en la valoración urbanística de la propiedad y en la definición del justiprecio expropiatorio, como se comenta en los próximos epígrafes. Dicha repercusión es la recogida en la LS aprobada el 26 de junio de 1992, en vigor y a la que nos referimos en los siguientes epígrafes.

La valoración del suelo no urbanizable

La Constitución Española, en su artículo 47.2, señala que «los poderes públicos regularán la utilización del suelo de acuerdo con el interés general con este fin (asegurar el derecho a una vivienda digna) y para evitar la especulación» (*).

Puesto que igualmente la Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada, es evidente que es necesario establecer una valoración de dicha propiedad para cada situación, que, para el suelo no urbanizable y de acuerdo con la tradición existente sobre su valora-

ción, debe reflejar el rendimiento real o potencial de la explotación rústica de esa propiedad.

A este «valor de uso» es a lo que la Ley 8/90, y por extensión la LS, denomina «valor inicial», señalando (art. 49) que «El valor inicial se determinará aplicando los criterios contenidos en las disposiciones que regulan las valoraciones catastrales del suelo de naturaleza rústica, sin consideración alguna a su posible utilización urbanística, salvo lo establecido en el número 2 del artículo anterior (referido al suelo urbanizable programado)» (*).

La primera cuestión a aclarar es la de por qué se ha definido como «valor inicial» el «valor de uso» y no el «valor de cambio» del suelo rústico, y las consecuencias que presenta esta definición.

La razón fundamental se encuentra en el propio mandato constitucional antes recogido que claramente señala la obligación de la administración de evitar la especulación o, lo que es lo mismo en términos económicos, evitar la incorporación de sobrevalorar como consecuencia de posibles expectativas urbanísticas.

Es evidente para cualquier conocedor de la dinámica económica urbana que los precios (valores de cambio) del suelo rústico van siendo definidos en función de su proximidad a áreas urbanas y en

Nota del autor

(*) La cursiva y paréntesis son aclaraciones propias.

función del valor urbanístico de éstas, trasladándose las esperadas futuras plusvalías urbanísticas de forma especulativa a los precios de esos suelos rústicos.

Llegados a este punto es evidente que tenemos que definir qué entendemos por especulación y, consecuentemente, concretar qué implica desde esta definición el mandato constitucional de evitar la especulación.

Específicamente entendemos por especulación todo proceso de retención de bienes inmobiliarios a la espera de que se incrementen sus precios, o el incremento de éstos, contra las previsiones establecidas en el planeamiento y en la normativa urbanística vigente. Es decir, es especulativo, en base a lo establecido por la normativa urbanística, el no desarrollar los suelos urbanos o urbanizables en el plazo previsto por el planeamiento o la legislación urbanística, o el incrementar los precios del suelo no urbanizable por la incorporación de expectativas urbanísticas futuras.

Adicionalmente, este segundo aspecto incorpora una nueva consecuencia negativa desde la perspectiva de la propia definición del suelo no urbanizable que, en función de esa incorporación de expectativas, puede dar lugar a que el suelo que le define alcance una dinámica no compatible con «la utilización racional de los recursos naturales», finalidad asignada por el artículo 15 de la LS al suelo no urbanizable.

Como conclusión podemos señalar que la normativa vigente establece que el «valor inicial» se define como «valor de uso» del suelo rústico atendiendo a la capitalización de los rendimientos actuales o potenciales del mismo, y no como «valor de cambio» que pueda incorporar expectativas urbanísticas.

Este hecho nos lleva a que puedan producirse divergencias entre la valoración catastral, si ésta tiende a recoger el valor de cambio y no el valor de uso de dicho suelo, y la valoración derivada de la legislación urbanística. En todo caso, y como más adelante se señala, la única valoración aplicable a efectos de deter-

minar el justiprecio sería la establecida en la LS que, específicamente, en su artículo 42, señala que: «El suelo no urbanizable y el urbanizable no programado que no cuente con PAU se tasarán con arreglo al valor inicial». Igualmente, para el suelo urbanizable programado todavía no urbanizado, se regula el justiprecio a partir del valor inicial (véanse artículos 48.2 y 51.1).

Desgraciadamente, salvo que la valoración catastral establezca el «valor de uso» en los términos tradicionalmente definidos para el suelo rústico, en vez del «valor de cambio» derivado de las transacciones que se producen en el mercado, no será posible llegar a una deseable unificación de valores en suelo rústico. Lo que a su vez podrá llegar a plantear problemas ante los tribunales para la definición del justiprecio expropiatorio, en aquellos casos en que el «valor catastral» por el que tributen los propietarios sea superior al «valor inicial» obtenido según la normativa urbanística.

El valor urbanístico del suelo

El valor urbanístico del suelo, como hemos señalado, se ha de determinar en función del conjunto de derechos o facultades adquiridas y patrimonializadas por los propietarios (art. 50 de la LS).

De esta manera, la LS recoge a lo largo de sus artículos 51 a 57 cómo incide la adquisición de los sucesivos derechos (a urbanizar, al aprovechamiento urbanístico, a edificar y a la edificación) en los correspondientes valores (V) del terreno. Sintéticamente, el esquema es el siguiente:

Derecho a urbanizar adquirido

Suelo Urbanizable Programado:

$V = \text{Valor inicial} + 0,5 \times \text{coste urbanización estimado}$.

Suelo Urbano:

$V = 0,5 \times 0,85 \times \text{aprovechamiento tipo o}$

$V = 0,5 \times \text{aprovechamiento susceptible apropiación}$.

En todo caso se incorporan al valor los gastos efectuados para la ejecución del planeamiento, si existen.

Derecho al aprovechamiento urbanístico adquirido

V = Aprovechamiento susceptible de apropiación por el valor básico de repercusión para la parcela correspondiente, deducido de la ponencia de valores catastrales; o, en su defecto:

V = Aprovechamiento susceptible de apropiación por el valor básico de repercusión para la parcela correspondiente, obtenido por el método residual.

En los municipios con áreas de reparto y aprovechamiento tipo definido, el aprovechamiento susceptible de apropiación es el 85% del aprovechamiento tipo, y el valor básico de repercusión deberá referirse al uso y tipología edificatoria característica.

Derecho a edificar adquirido

V = Valor urbanístico del aprovechamiento autorizado por la licencia, más el 25% del coste previsto de ejecución del proyecto, más los gastos efectuados en su ejecución.

Derecho a edificación

V = Valor del aprovechamiento urbanístico que efectivamente se hubiera materializado sobre el terreno, sin adición ni deducción ninguna.

Adicionalmente, hemos de señalar que si el propietario que adquiere un derecho no continúa en el proceso urbanístico según lo establecido en el planeamiento o en la normativa urbanística, puede perder parte de esos derechos y ver afectada la valoración de sus terrenos para su expropiación por incumplimiento, o su inclusión en el Registro de Solares y Terrenos sin Urbanizar. Igualmente, existen determinaciones específicas para valorar terrenos a obtener por expropiación para sistemas generales o dotaciones locales en suelo urbano, o para unidades de ejecución a desarrollar por este sistema. Su regulación específica se recoge en los



artículos 58 a 62 de la citada LS, cuyo detalle no presenta interés a los efectos de este artículo. En todo caso, hay que destacar que la fijación de los justiprecios correspondientes siempre se refieren a los conceptos antes señalados (aprovechamiento susceptible de apropiación y aprovechamiento tipo).

La problemática de la valoración de las expropiaciones

En la práctica, una de las problemáticas más directamente ligadas al desarrollo urbanístico de nuestras ciudades es la referida a los procedimientos de expropiación, tanto en cuanto sistema urbanístico como en cuanto a su utilización para la formación de patrimonios públicos de suelo; o en cuanto a su utilización para la disposición del suelo necesario para los distintos sistemas generales o locales del territorio (carreteras, ferrocarriles, hospitales, etc.).

En paralelo a la utilización de los mecanismos de expropiación por parte de la actividad urbanística, estos mecanismos son también aplicados por distintos Departamentos y Consejerías de las distintas Administraciones, dando lugar a la utilización de distintos criterios y procedimientos de actuación con resultados no deseables desde la perspectiva, sobre todo, de la valoración del suelo.

Atendiendo a este aspecto y a los problemas de interpretación y de aplicación de la normativa vigente por parte de los Jurados de Expropiación, es importante destacar los siguientes aspectos:

- Es necesario unificar los criterios de aplicación del procedimiento expropiatorio por parte de los distintos Organismos que inciden en el mismo, sobre todo desde la perspectiva de los procedimientos de valoración para el establecimiento del justiprecio. Esta necesidad es más perentoria en el caso de expropiaciones de suelo, cuyo valor, como

hemos apreciado en los epígrafes anteriores, está unívocamente determinado en la normativa vigente (LS).

No parece admisible que dos órganos administrativos distintos lleguen a justiprecios fuertemente diferentes sobre bienes de la misma naturaleza en un mismo municipio, ya que ello lleva consigo el que los Tribunales establezcan el de mayor valor como verdadero justiprecio, con los consiguientes perjuicios para el interés general.

- El artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, al igual que los artículos 38 a 47 sobre criterios valorativos, se encuentran derogados para las valoraciones de suelo por la LS en vigor, siendo el sistema de valoraciones de ésta el que debe ser aplicado siempre a la valoración del suelo por parte de los Jurados Provinciales de Expropiaciones.

Este aspecto, fundamental para muchos procesos urbanísticos y territoriales, debe ser completamente asumido en los términos en los que la legislación lo recoge, teniendo en cuenta a este respecto que en el artículo 46 de la LS se señala expresamente que los criterios de valoración recogidos en esa Ley son de aplicación cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime.

Desde esta perspectiva, es muy importante tener en cuenta lo que al respecto se señalaba en el preámbulo de la Ley 8/90 de Reforma, que es la que introducía la nueva regulación de las valoraciones y procedía a derogar los criterios de valoración de la Ley de Expropiación Forzosa para las valoraciones de suelo. Textualmente, se recogía:

«Para cerrar esta referencia al régimen de valoraciones, conviene destacar otra novedad de la Ley que puede reportar grandes ventajas prácticas. Se trata de la aplicación de estos criterios de valoración a todas las expropiaciones que se lleven a cabo por los poderes públicos, tanto si se enmarcan en el ámbito de la ejecución del planeamiento urbanístico como si tienen su amparo en cualquier otra normativa. Tratándose siempre de expropiación de suelo, cuya valoración fiscal debe estar determinada

según lo señalado anteriormente, no parece lógico ni justo aplicar criterios de valoración diferentes, en función del carácter "urbanístico" o no de la expropiación. El dato meramente formal de la legislación que regule el supuesto expropiatorio no debe tener consecuencias a la hora de fijar el equivalente económico del objeto expropiado, cuando éste es el mismo en todos los casos.»

Algunas conclusiones y observaciones finales

Los aspectos fundamentales a considerar tras la aprobación de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (Ley 8/90) y su refundición en la LS, a tenor de lo señalado en los epígrafes anteriores, son los siguientes:

- En primer lugar, el valor urbanístico del terreno en un municipio va evolucionando a lo largo del proceso de desarrollo y ejecución del planeamiento urbanístico. En cada momento del tiempo un terreno tiene un valor que va cambiando según se adquieren los correspondientes derechos urbanísticos por su propietario. De esta forma, es difícil que valor catastral y valor urbanístico coincidan a lo largo del proceso, salvo que se realizara una valoración catastral continua del terreno.

- Básicamente, en este proceso existen tres hitos fundamentales que deberían ser comunes a ambas valoraciones (catastral y urbanística).

- El valor inicial.
- El valor básico de repercusión a aplicar al aprovechamiento susceptible de apropiación para determinar el valor del terreno antes de obtenida la licencia.
- El mismo valor básico de repercusión a aplicar al aprovechamiento autorizado por la licencia y materializado en la edificación.

- La filosofía contenida en la legislación urbanística establece que su función es la de suministrar los aprovechamientos susceptibles de apropiación, mientras que corresponde a la normativa fiscal la valoración de dichos aprovechamientos. O, lo que es lo mismo, la

normativa fiscal debe aportar la definición de los correspondientes valores básicos de repercusión obtenidos de la Ponencia de valores y el correspondiente valor inicial obtenido como valor de uso del suelo no urbanizable.

- En la práctica, sin embargo, los aspectos analizados en los dos primeros epígrafes de este artículo pueden llevar a una distinta filosofía en la regulación de valores por parte de la LS y por parte de las normas catastrales; lo que lleva inexorablemente a una separación del valor catastral y del valor urbanístico-expropiación de un terreno.

- En principio, parece necesario aceptar que a partir de los valores comunes de la Ponencia (que responden a la realidad del mercado) se va a producir una separación práctica en la definición del valor catastral y del valor urbanístico-expropiación, de acuerdo con la finalidad específica de cada uno. Esta divergencia no planteará especiales problemas desde la perspectiva de los objetivos de la Ley del Suelo y de su utilización por parte de las tres Administraciones (Central, Autonómica y Local), mientras el valor catastral final se sitúe por debajo del correspondiente valor urbanístico-expropiación. En otro caso, es indudable que sería el valor catastral el que judicialmente predominaría, dificultando la aplicación de las líneas de intervención pública recogidas en la citada LS.

- Este hecho, sin embargo, no es normal que se produzca en el caso del valor urbanístico de los solares, en los que la referencia obligada es el valor básico de repercusión, que, normalmente, llevará a una valoración del suelo superior a la valoración final catastral. Si será frecuente este problema, sin embargo, como ya hemos señalado, en el caso de terrenos no urbanizables valorados en base al valor inicial, si la valoración catastral cambia los criterios desde el tradicional «valor de uso» al de «valor de cambio».

- En todo caso, es necesario remarcar que las únicas valoraciones legal-

mente aplicables a la determinación de terrenos que han de ser objeto de expropiación, son las contenidas en la LS y cualesquiera que sea el motivo y la legislación que legitime la expropiación. En este sentido hay que recordar que los preceptos sobre valoración de suelo de la Ley de Expropiación Forzosa, y particularmente el tan utilizado artículo 43 de la misma, han sido derogados expresamente por la citada Ley del Suelo en vigor.

Como reflexión final es conveniente hacer una observación que parece pertinente ante la constatación de que no es factible el producir para el suelo urbanizado un único valor del terreno, urbanístico y catastral. En principio, aunque el resultado es la obtención de dos valores diferentes, no hay que olvidar que el punto de partida (ponencia de valores) es común y que la metodología de cálculo también es común; aunque dado que la finalidad es distinta (en el caso catastral, fiscal, y en el caso urbanístico, de fijación de justiprecio) es coherente que el valor final sea distinto. Y ello aunque sólo sea porque la presión fiscal final a aplicar es un criterio político con incidencia necesariamente distinta a la de fijación de un justiprecio expropiatorio. Es necesario, sin embargo, no olvidar que la coherencia del sistema puede desaparecer si la valoración catastral realizada a efectos fiscales superara la valoración urbanístico-expropiatoria, ya que a la larga sería entonces la primera la que se aplicara para la definición de los justiprecios, rompiendo la lógica y los objetivos buscados por la legislación urbanística vigente. ■

Antonio Serrano Rodríguez
*Director General de Política
 Territorial y Urbanismo. MOPT*