

# El suelo urbanizable. Aspectos a considerar en el ámbito del Catastro Inmobiliario

**Raquel Alcázar Montero**

*Jefe de Área Técnica*

*Subdirección General de Valoración e Inspección*

*Dirección General del Catastro*

El suelo urbanizable lo conforman los terrenos que el planeamiento general de cada municipio considera adecuados, en principio, para ser urbanizados. Para dar una definición precisa debemos acudir a la legislación autonómica correspondiente en cada caso, puesto que son las Comunidades Autónomas las competentes en materia de planeamiento urbanístico y ordenación del territorio y por tanto para la determinación de las clases de suelo, así como para la distinción de categorías dentro de las mismas.

Respecto al suelo urbanizable y haciendo un ejercicio de simplificación de las distintas normas autonómicas, suele establecerse al menos dos categorías que se ajustan a los conceptos de: *suelo urbanizable sectorizado* o *delimitado* en ámbitos para su desarrollo y transformación y *suelo urbanizable no sectorizado* o *no delimitado* en ámbitos, por lo que su transformación se prevé a más largo plazo.

La situación actual del sector inmobiliario ha tenido especial incidencia en el desarrollo de estos suelos y ha supuesto la paralización de la consolidación de las expectativas de crecimiento generadas por los distintos planes de ordenación urbana municipal, fraguados en otras circunstancias económicas muy distintas.

Esta situación y otros elementos, como los criterios recogidos en el vigente texto refundido de la Ley de Suelo aprobado por RDL 2/2008 (TRLR) y su Reglamento de valoración aprobado por Real Decreto 1492/2011 (RVS), de 24 de octubre, han contribuido, en el ámbito tributario y concretamente en el catastral, a la generación de conflictos jurídicos en relación, no sólo a su valor catastral, también y en estrecha relación con este, a su consideración como suelo de naturaleza urbana a efectos catastrales.

En el presente artículo se recogen y analizan los criterios establecidos en la norma-

tiva catastral para la clasificación de estos suelos como suelo de naturaleza urbana así como para su valoración, poniéndolos en relación con la disciplina urbanística y los criterios de valoración en el ámbito de otras finalidades distintas a las catastrales.

## Consideraciones iniciales

El marco competencial amparado por la Constitución de 1978 establece que las Comunidades Autónomas (CC.AA.) podrán asumir competencias, con carácter de exclusividad, en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda<sup>1</sup>, limitándose la intervención del Estado en este ámbito a regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones Públicas o el procedimiento administrativo común<sup>2</sup>.

Por una parte, esta exclusividad no impide que el Estado pueda, en virtud de sus competencias en otras materias, dictar normas o realizar actuaciones que tengan incidencia sobre el territorio, y por otra, está también limitada por las competencias urbanísticas municipales, asumidas por el principio de autonomía local<sup>3</sup>.

Son los Ayuntamientos mediante los distintos instrumentos urbanísticos (planeamiento general y de desarrollo, su gestión y ejecución) y en el marco de la legislación autonómica correspondiente, los

principales responsables de las políticas de ordenación de la ciudad ya que establecen el dónde, cuándo y cómo, deben desarrollarse y prevén las transformaciones urbanas.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua define el término urbanizable referido a un terreno como, “que se puede urbanizar”.

En el ámbito del urbanismo el concepto es más complejo. Se trata, en general, de suelo que podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos por la legislación urbanística y el planeamiento aplicable, que establece su aptitud potencial para la urbanización.

El crecimiento urbano, que sigue siendo necesario, debe producirse dentro de unos parámetros de sostenibilidad, por la que apuestan las iniciativas europeas en esta materia y recoge explícitamente el vigente TRLS.

También en esta línea, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRRU) apuesta por potenciar las intervenciones en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada, destacando la importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Preámbulo de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRRU) establece como objetivos perseguidos:

“En primer lugar, potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible. En segundo lugar, ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas. En tercer lugar, fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética”.

<sup>1</sup> Art. 148.1.3 Constitución Española, CE.

<sup>2</sup> Texto, Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.

<sup>3</sup> Art. 25.2.d de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que en todo caso la legislación sectorial en materia de urbanismo deberá atribuir a los Municipios competencias propias sobre “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”.

Como se apuntaba en la introducción, las previsiones de crecimiento urbano, plasmadas en los distintos planeamientos urbanísticos, no se han cumplido debido, entre factores, a la actual coyuntura económica. Los plazos para su transformación se dilatan y el proceso de urbanización, con carácter general, es muy lento, en el ya de por sí complejo sistema de gestión existente en nuestro país.

El panorama actual lo constituye, por tanto, la existencia de gran cantidad de suelo pendiente de desarrollo sin previsión de ser urbanizado a medio plazo.

configurado, como un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, con el fin de promover la transparencia en este ámbito, podemos analizar la situación actual de un gran número de municipios y comprobar el grado de ejecución de las previsiones de los respectivos planeamientos urbanísticos.

En la tabla 1 figuran los datos correspondientes al área urbana de Madrid (52 municipios, agrupados de acuerdo con la metodología de trabajo<sup>6</sup> del SIU). La su-

Figura 1  
Clasificación del suelo. Área Urbana de Madrid



■ Urbano no consolidado ■ Urbanizable delimitado

Fuente: Ministerio de Fomento. Sistema de información urbana (SIU).

A partir de los datos y estudios publicados por el Ministerio de Fomento y de la información accesible a través del Sistema de Información Urbana (Siu)<sup>5</sup>,

perficie de suelo clasificado como urbanizable delimitado es la mitad del suelo urbano consolidado.

<sup>5</sup> El SIU, se crea en cumplimiento de lo establecido en la Disposición adicional primera del TRLS. Sistema compatible y coordinado con el resto de sistemas de información y, en particular, con el Catastro Inmobiliario.

<sup>6</sup> Ver documento de metodología utilizada para la delimitación de las Áreas Urbanas y listado: Portal del suelo y políticas urbanas. Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas.

Tabla 1  
Clases de suelo. Área Urbana de Madrid. 52 municipios

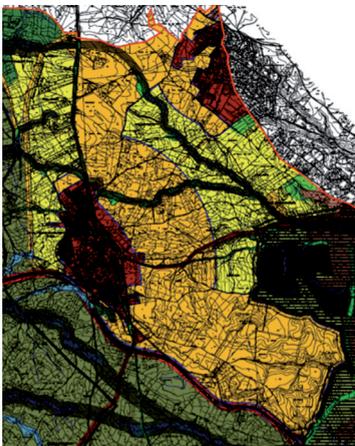
Urbano consolidado	Urbano no consolidado	Urbanizable delimitado	Urbanizable no delimitado	No urbanizable	Sistemas generales y otros
%	%	%	%	%	%
ha	ha	ha	ha	ha	ha
<b>18,4</b>	<b>1,6</b>	<b>10,0</b>	<b>4,5</b>	<b>58,5</b>	<b>7,0</b>
<b>52.993</b>	<b>4.605</b>	<b>28.783</b>	<b>13.101</b>	<b>168.954</b>	<b>20.317</b>

Fuente: Ministerio de Fomento. Datos año 2010

Si analizamos los datos aislados de uno de los municipios incluidos en este área, como por ejemplo Brunete, encontramos que el planeamiento general clasifica como suelo urbanizable delimitado 862 Ha, siendo la superficie de suelo urbano consoli-

dato de 189 Ha, esto es, prácticamente supone 4,5 veces la superficie de suelo edificable. Los datos sobre la clasificación del suelo establecida en su vigente Plan General de ordenación Urbana se recogen la tabla 2.

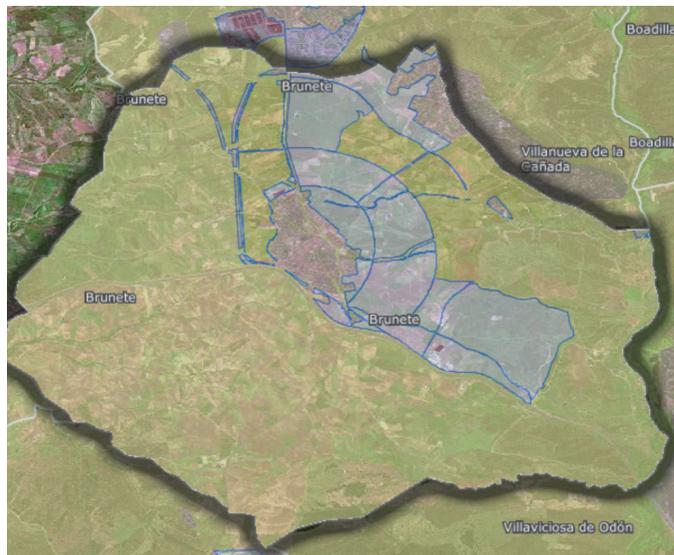
Figura 2  
PGOU de Brunete  
Clasificación y categorización del suelo



- Suelo urbano consolidado.
- Suelo urbanizable sectorizado.
- Suelo urbanizable no sectorizado.

Fuente: web.Ayuntamiento de Brunete.

Figura 3  
Áreas de desarrollo



Fuente: Ministerio de Fomento. SIU.

Tabla 2  
Clases de suelo. Brunete

Urbano consolidado	Urbano no consolidado	Urbanizable delimitado	Urbanizable no delimitado	No urbanizable	Sistemas generales y otros
%	%	%	%	%	%
ha	ha	ha	ha	ha	ha
<b>3,8</b>	<b>0,0</b>	<b>17,5</b>	<b>8,8</b>	<b>69,8</b>	<b>0,0</b>
<b>189</b>	<b>0</b>	<b>862</b>	<b>435</b>	<b>3.435</b>	<b>0</b>

Fuente: Ministerio de Fomento. Datos año 2010

Respecto al grado de desarrollo, los datos sobre la edificabilidad materializada y pendiente, publicados por el mismo organismo en 2012<sup>7</sup> son también reveladores, así, en el caso del área urbana de Madrid quedaba por materializar el 85%, en el momento en el que se realizó la toma de datos, contando los suelos urbanos no consolidados y los urbanizables delimitados.

Estos datos son una muestra de una realidad generalizada en todo el territorio, y que deriva en la existencia de una considerable superficie de suelo urbanizable pendiente de desarrollo que, dada la situación de la demanda en el ámbito inmobiliario, se convierte en un excedente de suelo sin posibilidad de consolidarse, por lo que sistemáticamente se incumplen los plazos de transformación establecidos en los planeamientos.

## Suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados o sectores. Suelo de naturaleza urbana a efectos catastrales

El texto refundido de la ley del Catastro Inmobiliario aprobado por el Real Decreto

<sup>7</sup> Áreas urbanas +50. Información estadística de las Grandes Áreas Urbanas españolas 2012. Ministerio de Fomento.

legislativo 1/2004 (LCI) establece las clases de suelo a efectos catastrales y distingue tres clases de bienes inmuebles; urbanos, rústicos y de características especiales. El artículo 7 de la citada Ley recoge las condiciones para la consideración de un suelo como de naturaleza urbana, estableciendo que el carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza de su suelo. Así se entiende por suelo de naturaleza urbana:

- a) *El clasificado o definido por el planeamiento urbanístico como urbano, urbanizado o equivalente.*
- b) *Los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que estén incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados, así como los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo.*
- c) *El integrado de forma efectiva en la trama de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población.*
- d) *El ocupado por los núcleos o asentamientos de población aislados, en su caso, del núcleo principal, cualquiera*

*que sea el hábitat en el que se localicen y con independencia del grado de concentración de las edificaciones.*

- e) *El suelo ya transformado por contar con los servicios urbanos establecidos por la legislación urbanística o, en su defecto, por disponer de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica.*
- f) *El que esté consolidado por la edificación, en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística.*  
*Se exceptúa de la consideración de suelo de naturaleza urbana el que integre los bienes inmuebles de características especiales.*

El apartado b) hace referencia a los suelos urbanizables, en él nos centraremos.

La redacción de este apartado se debe al Art. décimo. Uno de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal (B.O.E núm. 286, de 30 de noviembre). Su contenido inicial, que procedía del Art. 2.4 de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario y de la disposición adicional segunda de la Ley 6/1998, de 15 de abril, era el siguiente:

*“Se entiende por suelo de naturaleza urbana el clasificado por el planeamiento urbanístico como urbano; los terrenos que tengan la consideración de urbanizables según el planeamiento y estén incluidos en sectores, así como el resto del suelo clasificado como urbanizable a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que lo desarrolle, y el que reúna las características contenidas en el artículo 8 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Tendrán la misma consideración aquellos suelos en los que puedan ejercerse facultades urbanísticas equivalentes a las anteriores según la legislación autonómica.*

*Se exceptúa de la consideración de suelo de naturaleza urbana el que integre los bienes inmuebles de características especiales.*

El texto original debemos buscarlo en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) de 28 de diciembre, en el que se establecía:

*...tendrán la consideración de bienes inmuebles de naturaleza urbana:*

- a) *El suelo urbano, el susceptible de urbanización, el urbanizable programado o urbanizable no programado desde el momento en que se apruebe un Programa de Actuación Urbanística; los terrenos que dispongan de vías pavimentadas o encintado de aceras y cuenten además, con alcantarillado, suministro de agua, suministro de energía eléctrica y alumbrado público y los ocupados por construcciones de naturaleza urbana.*

*Tendrán la misma consideración los terrenos que se fraccionen en contra de lo dispuesto en la legislación agraria siempre que tal fraccionamiento desvirtúe su agrario, y sin que ello represente alteración alguna de la naturaleza rústica de los mismos a otros efectos que no sean los del presente impuesto.*

Los sucesivos cambios en la norma catastral en relación a la redacción de este artículo, están directamente relacionados con la evolución del ordenamiento urbanístico en España. En la tabla 3 figuran de modo esquemático los cambios en la normativa catastral respecto de este criterio y en función de las distintas normas estatales en materia de urbanismo.

En el ámbito del ordenamiento jurídico urbanístico, la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 supuso un punto de inflexión, en tanto que declara inconstitucional y consiguientemente nulos gran parte de los preceptos del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y ordenación Urbana aprobado por Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio (TRLR92), fundamentándose, entre

Tabla 3

NORMATIVA CATASTRAL CRITERIO DEFINICIÓN SUELO DE NATURALEZA URBANA	CLASE DE SUELO A EFECTOS CATASTRALES		NORMATIVA URBANÍSTICA ESTATAL
	URBANO	RÚSTICO	
<b>LEY 39/1988</b> REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES <ul style="list-style-type: none"> <li>• URBANO</li> <li>• URBANIZABLE PROGRAMADO</li> <li>• URBANIZABLE NO PROGRAMADO desde el momento de la aprobación del PAU</li> </ul>	URBANO		Ley 19/1975 – TR76 sobre el Régimen del suelo y ordenación urbana.
	URBANIZABLE PROGRAMADO	URBANIZABLE NO PROGRAMADO	
<b>LEY 39/1988</b> REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES Modificada por Ley 13/1996 de Medidas Fiscales, Administrativas y de orden Social <ul style="list-style-type: none"> <li>• URBANO</li> <li>• URBANIZABLE o asimilado por la legislación autonómica por contar con las facultades urbanísticas inherentes al suelo urbanizable en la legislación estatal</li> </ul>	URBANO		Ley 8/90 - TR 1992 de Reforma del régimen urbanístico.
	URBANIZABLE*		
<b>LEY 39/1988</b> REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES + DISPOSICION ADICIONAL SEGUNDA L6/98 <ul style="list-style-type: none"> <li>• URBANO</li> <li>• URBANIZABLE INCLUIDO EN SECTORES</li> <li>• URBANIZABLE a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que lo desarrolle</li> </ul>	URBANO		Ley 6/1988 sobre el Régimen del suelo y Valoraciones. Modificaciones por Ley 55/99.
	URBANIZABLE INCLUIDO EN SECTORES	URBANIZABLE NO INCLUIDO EN SECTORES	NO URBANIZABLE
<b>Ley 48/2002 del Catastro Inmobiliario(LCI) - TRLCI, RDL 1/2004</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• URBANO</li> <li>• URBANIZABLE INCLUIDO EN SECTORES</li> <li>• SUELOS QUE REUNAN CARACTERÍSTICAS ART. 8 L 6/98</li> </ul> Suelos en los que puedan ejercerse facultades urbanísticas equivalentes según la legislación autonómica.	URBANO		Ley 6/1998 sobre el Régimen del suelo y Valoraciones. Modificaciones por Ley 53/2002 y Ley 10/2003.
	URBANIZABLE INCLUIDO EN SECTORES	URBANIZABLE NO INCLUIDO EN SECTORES	NO URBANIZABLE
<b>TRLCI, RDL 1/2004</b> <b>Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• URBANO, URBANIZADO O EQUIVALENTE</li> <li>• URBANIZABLE INCLUIDO EN SECTORES</li> <li>• SUELOS QUE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN PREVEAN SU PASO A LA SITUACIÓN DE SUELO URBANIZADO</li> <li>• URBANIZABLE a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las condiciones para su desarrollo.</li> </ul>	URBANO, URBANIZADO O EQUIVALENTE**		Ley 8/2007 de suelo/TR de la Ley de suelo RDL 2/2008. <b>NO CLASIFICA SUELO</b> Acudir a la normativa autonómica.
	URBANIZABLE INCLUIDO EN SECTORES O EQUIVALENTE**	URBANIZABLE NO INCLUIDO EN SECTORES O EQUIVALENTE**	NO URBANIZABLE O EQUIVALENTE**

\* De aplicación sólo en caso de que el planeamiento urbanístico vigente esté adaptado a los nuevos criterios.

\*\* Según normativa urbanística autonómica.

otros argumentos, en la imposibilidad de que el Estado dicte normas supletorias en materias de competencias exclusiva de las CC.AA., como es el urbanismo.

Previamente, se aprobaron otras normas estatales en materia de urbanismo como el Real Decreto Ley 5/1996, de 7 junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales que supuso la supresión de la diferenciación en el suelo urbanizable de las categoría de programado y no programado y que fue el paso previo a la aprobación de una nueva ley de suelo estatal con contenido urbanístico, la Ley 6/1998 sobre régimen de suelo y valoraciones, cuyo contenido fue anulado en su mayor parte por la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001.

A partir de 1998 empezaron a aprobarse nuevas leyes autonómicas en materia de urbanismo. En la actualidad todas las comunidades autónomas tienen su propia legislación en esta disciplina<sup>8</sup>.

En consecuencia, la legislación urbanística ha derivado en un conjunto heterogéneo de normas que dificulta el conocimiento general de esta materia, así como el establecimiento de criterios que, partiendo de fundamentos urbanísticos, sean de aplicación común en todo el territorio, como es la cuestión que nos ocupa. A esta circunstancia hay que añadir las especialidades de los diferentes planeamientos generales existentes en los municipios, algunos adaptados a las respectivas leyes autonómicas y otros no.

Ha sido, pues, preciso adaptar la redacción de la norma catastral a la heterogeneidad de normas urbanísticas y posibles denominaciones de las clases de suelo que en ellas se establecen.

En cualquier caso, el criterio de delimitación como suelo de naturaleza urbana

de estos suelos, ha cambiado en la forma pero no en el contenido, y en consecuencia el resultado de su aplicación es el mismo. Debemos tener en cuenta que, si bien el criterio vigente es el recogido en TRLCI y por tanto es el considerado a la hora de redactar una nueva ponencia de valores total, el resto sigue siendo de aplicación en el ámbito territorial de aquellas ponencias de valores redactadas en los distintos momentos en los que aquellos eran vigentes.

## Análisis del criterio que establece como suelo de naturaleza urbana el suelo urbanizable delimitado

El criterio recogido en el Art. 7.2 del TRLCI que establece como suelo de naturaleza el suelo urbanizable delimitado, es el que, en la práctica, ha resultado más conflictivo, como se desprende de determinadas Resoluciones de los Tribunales Económico Administrativos<sup>9</sup> o de algunas Sentencias<sup>10</sup> en el ámbito jurisdiccional, en las que por aplicación de una interpretación de este punto que ha supuesto la modificación de la clasificación fijada a efectos catastrales de los inmuebles objeto de recurso.

Podemos indicar entre los fundamentos expuestos por los Tribunales algunos puntos en común:

- 1º *Los terrenos clasificados como suelo urbanizable únicamente podrían considerarse de naturaleza urbana a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo.*
- 2º *Consideración de los criterios establecido por la TRLS para la definición de las cla-*

<sup>8</sup> En el caso de Ceuta y Melilla se remite a las normas supletorias estatales. Ver disposición adicional tercera del TRLS modificado por Ley 8/2013, sobre las potestades urbanísticas en Ceuta y Melilla.

<sup>9</sup> Ver Resoluciones del TEAR de Castilla y León, núm.: 24/00368/2010, 24/00733/2010, 24/00821/2010.

<sup>10</sup> Sentencias del TSJ de Extremadura núm.: 249/2013, 472/2013.

*ses de suelo a efectos de su valoración en el ámbito del régimen de valoraciones de la referida norma. Asimilando la situación de suelo rural a la clase de inmueble rústico a efectos catastrales.*

## Fundamento 1º

El apartado a) del artículo 7 incluye dos situaciones que hay que diferenciar:

- A. Suelo urbanizable o equivalente según la legislación autonómica, siempre y cuando esté incluido en sectores o ámbitos delimitados.

En tanto que, como hemos indicado, las CC.AA. tienen la competencia exclusiva en materia de urbanismo, la clasificación y categorización del suelo a efectos de planeamiento se establece en la correspondiente legislación autonómica y por tanto no existe homogeneidad en la terminología y denominaciones en la clasificación y categorización. En general se incorpora a la denominación común heredera de la establecida en las sucesivas normativas estatales (urbano, urbanizable y no urbanizable) variantes y novedades<sup>11</sup> que deben quedar recogidas a la hora de definir un criterio general, que como en este caso, es de aplicación en todo el territorio de régimen común. De ahí que se hable de urbanizable y de *“aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado”*<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Galicia y Murcia se añade el suelo urbano de núcleo rural, en Canarias se establecen cuatro categorías de suelo urbano: consolidado, no consolidado, de interés cultural, de renovación o rehabilitación; Castilla-La Mancha establece el suelo urbano de reserva, etc.

<sup>12</sup> El TRLS92 definía el suelo urbanizable como los terrenos a los que el plan general declare adecuados, en principio, para ser urbanizados, distinguiendo dos categorías

La condición que se exige es que este suelo esté delimitado o incluido en sectores, circunstancia esta que va más allá del simple trazado de una línea, conlleva la categorización del suelo urbanizable en, salvando las especialidades de cada legislación autonómica, suelo urbanizable sectorizado o delimitado, integrado por los terrenos suficientes y más idóneos para absorber los crecimientos previsibles, de acuerdo con los criterios fijados por el planeamiento general correspondiente.

En el planeamiento general<sup>13</sup> se delimitan uno o más sectores, y se fijan para cada uno de ellos, las condiciones y los requerimientos exigibles para su transformación posterior mediante el o los pertinentes Planes Parciales de Ordenación o figura correspondiente según la legislación autonómica. Con el planeamiento de desarrollo<sup>14</sup> se establece la ordenación detallada.

- B. Suelo urbanizable o equivalente, que si bien el planeamiento general no lo

---

el urbanizable programado, que equipara al suelo apto para urbanizar de las Normas Subsidiarias y el urbanizable no programado.

<sup>13</sup> **Planeamiento General:** Definen el modelo de ocupación y utilización del suelo y los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial del municipio. Se trata de las determinaciones relativas al señalamiento de la clasificación y, en su caso, categorización del suelo; definición de los elementos fundamentales de los sistemas de redes públicas (sistemas generales y locales en otras denominaciones); división del suelo en áreas homogéneas (ámbitos de actuación o sectores) con los criterios y condiciones básicas de los correspondientes usos y aprovechamientos urbanísticos; y el régimen específico de usos del suelo no urbanizable de protección.

<sup>14</sup> **Planes de Desarrollo:** Desarrollan los planeamientos generales, sin contradecirlos, con un grado de precisión suficiente para ejecutar los desarrollos urbanísticos concretos, tales como la definición detallada de la conformación espacial de cada área homogénea; condiciones sobre las parcelas; tipo de obras y condiciones de las edificaciones y, en general, las determinaciones que no estén expresamente calificadas por el planeamiento general como estructurantes de la ordenación urbanística.

incluye en ámbitos delimitados, pasa a esta categoría en virtud de la aprobación del instrumento urbanístico que establezca las condiciones para su desarrollo.

Este párrafo se refiere a los suelos que pasan a tener la categoría de sectorizado o delimitado o equivalente en virtud de la aprobación del instrumento que conforme a la legislación autonómica suponga el cambio de categoría.

Un ejemplo puede ser más aclaratorio. Así de conformidad con Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía:

Se establecen las siguientes clases de suelo: Urbano, no urbanizable y urbanizable, distinguiendo en cada una de éstas las correspondientes categorías que para la clase de suelo urbanizable son: urbanizable ordenado, urbanizable sectorizado y urbanizable no sectorizado.

En este supuesto el instrumento urbanístico que establece las condiciones de desarrollo son los Planes de Sectorización que tienen por objeto el cambio de categoría de terrenos de suelo urbanizable no sectorizado a suelo urbanizable sectorizado u ordenado. Y entre su contenido deberá figurar: La delimitación del sector o sectores que serán objeto de transformación, según los criterios básicos que se contengan en el Plan General de Ordenación Urbanística, que incorpora los sistemas generales incluidos o adscritos con objeto de garantizar la integración de la actuación en la estructura general municipal y, en su caso, supramunicipal, así como las determinaciones relativas a la definición del aprovechamiento

medio, de conformidad con lo establecido en la Ley.

Por tanto en el supuesto de que se aprobara un plan de sectorización el suelo afectado pasaría a cumplir los requisitos para su consideración a efectos catastrales como suelo de naturaleza urbana.

## Fundamento 2º

Respecto del segundo de los fundamentos, que suele repetirse en distintos fallos, la aplicación de los criterios que definen las situaciones de suelo a efectos de la valoración en el ámbito del régimen de valoraciones del TRLS, debemos tener en cuenta que:

1. En el ámbito catastral son de aplicación las normas específicas en dicha materia, por tanto no procede la aplicación de criterios definidos en otras normas distintas a estas. Por tanto en el tema concreto que nos ocupa, la clasificación de suelo a efectos catastrales, únicamente es de aplicación los criterios establecidos en el TRLCI.
2. El TRLS como ya hemos expuesto, no establece una clasificación del suelo a efectos urbanísticos y así en su exposición de motivos queda claro:

*Con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad.*

En el ámbito del régimen de valoraciones establecido por el TRLS, a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, todo el

suelo se encuentra, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado<sup>15</sup>, con independencia de las clases y categorías urbanísticas del suelo. Por tanto es erróneo trasladar los criterios que definen, a efectos del TRLS, la situación de suelo rural a la delimitación del suelo a efectos catastrales.

En esta línea argumental, la Resolución del Tribunal Económico Administrativo Central de 13 de septiembre de 2012 estima el recurso extraordinario de alzada para unificación de criterio interpuesto por la Dirección General del Catastro vistas las resoluciones comentadas y establece:

*“La determinación de la naturaleza urbana del suelo a efectos catastrales no se rige por las prescripciones de la Ley de Suelo, sino exclusivamente por el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, cuyo artículo 7 no exige, en relación con el suelo urbanizable sectorizado o delimitado, la aprobación de un planeamiento urbanístico que lo desarrolle”.*

<sup>15</sup> Ver Art.12 del TRLS:

Está en la situación de suelo rural:

a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.

## Valoración del suelo urbanizable sectorizado o equivalente

Uno de los principios generales que rigen en el ámbito de la valoración inmobiliaria es el principio de finalidad con arreglo al cual, la finalidad de la valoración condiciona el método y las técnicas de valoración a seguir.

Así, según el fin de la valoración del inmueble se deberán utilizar los criterios y métodos de valoración coherentes con el mismo. Por ejemplo si realizamos una valoración a efectos expropiatorios deberemos aplicar el TRLS y su Reglamento de valoración, si la hacemos con objeto de la constitución de una hipoteca sobre el inmueble, la norma a aplicar será la Orden ECO 805/2003 de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras (Orden ECO) y si la valoración es a efectos fiscales para determinar la base liquidable de Impuesto de bienes inmuebles (IBI), será la normativa catastral la que es de aplicación.

## Valoración catastral

En el ámbito catastral, el valor de los bienes inmuebles rústicos y urbanos está referido al mercado inmobiliario, los criterios generales de valoración se establecen en el TRLCI, entre otros se tiene en cuenta<sup>16</sup>:

- Las circunstancias y valores del mercado.
- La localización del inmueble, las circunstancias urbanísticas que afecten al suelo.
- El coste de ejecución material de las construcciones, los beneficios de la contrata, honorarios profesionales y

<sup>16</sup> Ver Art. 23 del TRLCI.

tributos que gravan la construcción, el uso, la calidad y la antigüedad edificatoria, así como el carácter histórico-artístico u otras condiciones de las edificaciones.

- Los gastos de producción y beneficios de la actividad empresarial de promoción, o los factores que correspondan en los supuestos de inexistencia de la citada promoción.

Estos son criterios generales aplicables a ambas clases de inmuebles, si bien de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria segunda, queda en suspenso respecto a los bienes inmuebles rústicos hasta que mediante ley se establezca la fecha de su aplicación.

Hasta ese momento, el valor catastral de los referidos bienes rústicos será el resultado de capitalizar al tres por ciento el importe de las bases liquidables vigentes para la exacción de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria correspondiente al ejercicio 1989, obtenidas mediante la aplicación de los tipos evaluatorios de dicha Contribución, prorrogados en virtud del Real Decreto Ley 7/1988, de 29 de diciembre, o de los que se hayan aprobado posteriormente en sustitución de ellos, y sin perjuicio de su actualización anual mediante los coeficientes establecidos y los que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, una vez incorporadas las alteraciones catastrales que hayan experimentado o experimenten en cada ejercicio.

Por lo tanto en estos momentos la clasificación de un inmueble como urbano o rústico incide de manera notable en su valoración.

Considerando lo expuesto, los suelos urbanizables sectorizados o incluidos en ámbitos delimitados son a efectos catastrales, suelos de naturaleza urbana. Por tanto la determinación de su valor catastral se tendrá en cuenta además las normas de

valoración que para esta clase de suelo se establece en el Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por la que se aprueban las Normas Técnicas de Valoración Catastral para la valoración de los bienes inmuebles de naturaleza urbana (NTVC).

Este tipo de suelo, con carácter general, carece inicialmente de ordenación urbanística detallada, en tanto no se apruebe el planeamiento de desarrollo correspondiente, y presenta escaso grado de desarrollo y de transformación física. Asimismo, el mercado de este suelo, especialmente complejo de analizar debido a su fuerte opacidad, está vinculado a los gastos de urbanización para la transformación del suelo y al tipo de producto inmobiliario que en cada caso se demanda y cumple con las determinaciones que para su desarrollo prevea el planeamiento general.

En las ponencias de valores se recogen los criterios que en cada caso se han considerado para la determinación del valor este suelo, estableciendo un valor unitario inicial en euros por metro cuadrado de suelo bruto.

Asimismo, en el supuesto del procedimiento simplificado de valoración colectiva definido en el Art. 30.2 c), para la valoración catastral del suelo que adquiera o haya adquirido la naturaleza urbana al ser clasificado por el planeamiento como urbanizable, siempre que haya sido incluido en sectores o ámbitos delimitados y hasta tanto se produzca la aprobación del instrumento urbanístico que lo desarrolle, se aplican los módulos que a tal efecto se establecen en la Orden EHA/3188/2006, de 11 de octubre.

Esta Orden reproduce los que estableciera la Orden de 5 de julio de 2000, los cuales se obtuvieron a partir de la aplicación del método residual dinámico simplificado, que permite deducir valores unitarios de suelo para los distintos usos tomando como punto de partida el valor en venta actual del producto inmobiliario terminado, al que se descuenta el valor de la construcción, así

como los gastos y beneficios de la promoción y los de urbanización, realizando los cálculos en función del período medio de transformación previsto.

A modo de ejemplo, podemos determinar el valor obtenido por aplicación de la referida Orden:

*En el supuesto de un suelo incluido en un sector de suelo urbanizable de uso residencial con una edificabilidad bruta de 0,5 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> sito en un municipio de dinámica inmobiliaria media-media alta. El valor asignado estaría entre 10,5 - 17,8 €/m<sup>2</sup> suelo.*

*Los valores varían atendiendo a la dinámica inmobiliaria del municipio y a las condiciones de desarrollo establecidas por el planeamiento general, relativas al uso y edificabilidad bruta del sector de suelo urbanizable en que este incluido el suelo.*

*Así, en el caso de municipios con dinámica inmobiliaria más alta, los valores unitarios oscilarían, para uso residencial entre un máximo de 59,22 €/m<sup>2</sup> de suelo bruto y un mínimo de 22,72 €/m<sup>2</sup> de suelo bruta, dependiendo de la edificabilidad bruta fijada por el planeamiento urbanístico.*

### **Valoración en el ámbito de aplicación de la Orden ECO 805/2003 (ECO)**

Cuando se trate de determinar el valor de un terreno a efectos del ámbito de aplicación<sup>17</sup> de la Orden ECO, debemos de establecer en primer lugar a qué nivel

#### **<sup>17</sup> Orden ECO/805/2003. Art. 2. Ámbito de aplicación.**

La presente Orden será de aplicación siempre que el valor de tasación se utilice para alguna de las finalidades siguientes:

a) Garantía hipotecaria de créditos o préstamos que formen o vayan a formar parte de la cartera de cobertura de títulos hipotecarios emitidos por las entidades, promotores y constructores a que se refiere el artículo segundo del Real Decreto 685/1982, de 17 de marzo, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario.

urbanístico pertenece, de acuerdo con la clasificación que a tal efecto realiza dicha norma, así:

La Orden ECO clasifica los terrenos a efectos de su tasación en los siguientes niveles:

- Nivel I: incluye todos los terrenos que no pertenezcan al Nivel II.
- Nivel II: incluye los terrenos clasificados como no urbanizables en los que no se permita edificar para usos diferentes a su naturaleza agrícola, forestal, ganadera o que estén ligados a una explotación económica permitida por la normativa vigente.

También los terrenos clasificados como urbanizables que no están incluidos en un ámbito de desarrollo del planeamiento urbanístico o que estándolo, no se hayan definido en él las condiciones para su desarrollo.

Por tanto el suelo clasificado por el planeamiento urbanístico como urbanizable sectorizado o delimitado, con arreglo a las consideraciones que se vienen exponiendo, pertenece con carácter general, al Nivel I y en consecuencia, el valor de tasación con efectos jurídicos para las finalidades integrantes del ámbito de aplicación de dicha norma, será el valor por comparación, en su caso, ajustado. Cuando su cálculo no fuera

b) Cobertura de las provisiones técnicas de las entidades aseguradoras exigida en el Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.

c) Determinación del patrimonio de las instituciones de inversión colectiva inmobiliarias reguladas en el Real Decreto 1309/2005, de 4 de noviembre, por el que se regula el Reglamento de la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, reguladora de las Instituciones de Inversión Colectiva.

d) Determinación del patrimonio inmobiliario de los Fondos de Pensiones regulados en el Real Decreto 304/2004, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones.

posible, el valor de tasación será el valor residual. En ambos casos se descontarán, cuando proceda, los gastos de demolición.

El valor se calculará teniendo en cuenta el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por su propietario en la fecha de la tasación.

Así, para la valoración de un terreno clasificado como urbanizable delimitado o equivalente, será de aplicación el método residual dinámico que, por claridad expositiva simplificamos:

- El valor será la diferencia entre el valor actual de los cobros obtenidos por la venta del inmueble terminado y el valor actual de los pagos realizados por los diversos costes y gastos, para el tipo de actualización fijado.
- Para calcular los ingresos: se determinará la promoción más probable por comparación con las tipologías edificatorias de la zona y el valor final homogeneizado.
- Gastos que se tendrán en cuenta serán:
  - Coste de construcción por contrata.
  - Gastos asociados a la construcción.
  - Gastos de urbanización.
  - Gastos de comercialización.
  - Gastos financieros.
  - Gastos de la promoción.
- Para el cálculo de la tasa de actualización se considerará:
  - Prima de riesgo por uso (anexo ECO<sup>18</sup>).
  - Deuda pública del estado.
  - Prima de riesgo específica de la promoción.
  - Tasa nominal.
  - Apalancamiento.
  - Tendencia del Índice de Precios al consumo.

El criterio de valoración coincide en términos generales con el utilizado en el ámbito

<sup>18</sup> Modificado por Orden EHA/3011/2007, de 4 de octubre.

catastral, en tanto que está referido al mercado inmobiliario y toma en consideración las características urbanísticas del suelo.

Aunque la metodología es similar, el método residual dinámico es especialmente sensible a las hipótesis y parámetros considerados por lo que los valores pueden fluctuar en una horquilla relativamente amplia.

### **Valoración en el régimen jurídico del texto refundido de la Ley de Suelo**

El TRLS y su Reglamento de valoraciones aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre (RVLS), abordan los criterios de valoración del suelo y las construcciones y edificaciones, a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas<sup>19</sup>.

Desde la Ley de 1956, la legislación del suelo ha establecido un régimen de valoraciones fundamentado en criterios que han tenido, hasta ahora, un denominador común: el de valorar el suelo a partir de cuál fuera su clasificación y categorización urbanísticas.

A partir de la aprobación del TRLS se produce la desvinculación de clasificación y valoración. Se debe valorar lo que hay, no lo que el planeamiento dice

<sup>19</sup> **Artículo 21.1 del TRLS** Ámbito del régimen de valoraciones.

“Las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, se rigen por lo dispuesto en esta Ley cuando tengan por objeto:

a) La verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas u otras precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística en las que la valoración determine el contenido patrimonial de facultades o deberes propios del derecho de propiedad, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados. b) La fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive. c) La fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosas. d) La determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.”

que puede llegar a haber en un futuro incierto. En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la Ley de dos situaciones básicas: suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y suelo urbanizado, entendiéndose por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran conforme a su naturaleza, y por tanto sólo en el la situación de suelo urbanizado debe considerarse su destino urbanístico, ya que es una realidad.

Por tanto el suelo que este clasificado por los distintos planeamientos generales como urbanizables, independientemente de su categoría, se valorará a los solos efectos del régimen jurídico de dicha ley como suelo en situación de rural.

El Art. 7 del RVLS, establece que en situación de rural, los terrenos se valorarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación, según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración y adoptándose la que sea superior.

La capitalización de la renta, real o potencial, se realizará en función de la naturaleza de la explotación.

Cuando no exista explotación en el suelo rural ni pueda existir dicha posibilidad, por causa de las características naturales del suelo en el momento de la valoración y, por consiguiente, no se pueda determinar una renta real o potencial, se determinará capitalizando una renta teórica, equivalente a la tercera parte de la renta real mínima de la tierra establecida a partir de las distintas estadísticas y estudios publicados por organismos públicos e instituciones de acuerdo con el ámbito territorial en el que se encuentre<sup>20</sup>.

El valor del suelo obtenido podrá ser corregido al alza mediante la aplicación del factor de corrección por localización definido en la Ley.

Por tanto con carácter general se considera:

$$R = I - C$$

Donde:

$R$  = Renta anual real o potencial de explotación, en euros por hectárea.

$I$  = Ingresos anuales de la explotación, en euros por hectárea.

$C$  = Costes anuales de la explotación, en euros por hectárea.

En este punto también puede existir variabilidad en los resultados según los datos considerados y las fuentes estadísticas consideradas en su caso.

La expresión general para la obtención del valor del suelo es:

$$V = \frac{R_1}{(1+r)^1} + \frac{R_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{R_n}{(1+r)^n} = \sum_{i=1}^{n \rightarrow \infty} \frac{R_i}{(1+r)^i}$$

Donde:

$V$  = Valor de capitalización, en euros.

$R_1, R_2, \dots, R_n$  = Renta anual de la explotación desde el primer año hasta el final de la duración ilimitada de la vida útil, en euros.

$r$  = Tipo de capitalización.

$i$  = Índice de suma

$n$  = Número de años, siendo  $n \rightarrow \infty$ .

Con objeto de simplificar la exposición consideramos la opción de una renta de la explotación,  $R$ , constante a lo largo del tiempo, en este caso, la expresión anterior se transforma en:

$$V = \frac{R}{r}$$

<sup>20</sup> Art. 16 RVLS.

Donde:

$V$  = Valor de capitalización, en euros.

$R$  = Renta anual constante de la explotación, en euros.

$r$  = Tipo de capitalización.

El tipo de capitalización<sup>21</sup> es, para el caso general, el definido en la disposición Adicional Séptima del TRLS, esto es, la última referencia publicada por el Banco de España del rendimiento interno en el mercado secundario de la deuda pública de plazo entre dos y seis años. Este tipo de capitalización será corregido cuando en el suelo se desarrollen actividades agropecuarias o forestales, así como en el caso de actividades extractivas, comerciales, industriales o de servicios.

Los resultados por aplicación de este método también están sujetos a cierto margen de variabilidad en función de cómo se evalúen los distintos conceptos (ingresos, gastos, beneficio) que intervienen en la determinación de la renta o la fuente para su estimación.

Este método difiere sustancialmente de los anteriores, en tanto que no considera las características urbanísticas plasmadas en los correspondientes planeamientos urbanísticos y consolidables en el futuro. Según se recoge en la exposición de motivos del TRLS; *“debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber”*. Si bien *“lo que hay”*, en determinados casos pasa a ser lo que potencialmente puede haber, determinándose el valor en función de la capitalización de una renta teórica.

En el supuesto más simple, de un terreno cultivado, que el planeamiento urbanístico municipal clasificado como urbanizable sectorizado y que aun no ha sido desarrollado, la valoración a efectos del TRLS sería:

- Cultivo: Regadío. Huertas de primera. Alternativa de tres años con siete cosechas (patata temprana, lechuga, col, tomate, haba verde, judía y lechuga.

<sup>21</sup> Art. 12 RVLS.

– Localidad: Lérida.

– Renta media considerada<sup>22</sup>: 808 €/Ha/año.

– Tipo de capitalización: se utiliza la última referencia publicada por el Banco de España para el año 2013, del rendimiento interno en el mercado secundario de la deuda pública de plazo entre dos y seis años que es 2,603 corregido, de acuerdo con el cuadro del anexo I del RVLS.

Tipo de capitalización:  $2,603 \times 0,78 = 2,03$ .

– El valor resultante es de 800 €/Ha/año:  $0,0203 = 39.409 \text{ €/Ha} = 3,9 \text{ €/m}^2$ .

Este valor podría incrementarse por aplicación de un factor de localización establecido en el artículo 17 del RVS como resultado de tres factores de corrección; por accesibilidad a núcleos de población, accesibilidad a centros de actividad económica y por ubicación en entornos de singular valor, no pudiendo ser superior a 2. Por lo que el valor podría alcanzar en un supuesto de máximos;  $7,8 \text{ €/m}^2$ .

La Encuesta de Precios de la Tierra<sup>23</sup> 2012 recoge:

- PRECIOS MEDIOS NACIONALES POR CULTIVO y APROVECHAMIENTO. Establece para el caso de cultivos de regadío de hortalizas al aire libre un precio medio de 36.639 €/Ha ( $3,66 \text{ €/m}^2$ ).
- PRECIOS MEDIOS NACIONALES POR COMUNIDADES AUTÓMO-

<sup>22</sup> Dato obtenido de la información publicada por la **Agencia Tributaria de Catalunya**, correspondiente a los valores básicos de cultivos, aprovechamientos y construcciones agrarias e índices correctores para la comprobación de los valores de los bienes inmuebles rústicos en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados y sobre sucesiones y donaciones. **Generalitat de Catalunya**. [www.gencat.cat](http://www.gencat.cat)

<sup>23</sup> Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. [www.magrama.gob.es](http://www.magrama.gob.es).

NAS. Establece para el caso de Cataluña un precio medio de 12.258 €/ Ha (1,23 €/m<sup>2</sup>).

## Conclusiones

En el tratamiento y valoración del suelo urbanizable, confluyen materias que son competencia de distintas Administraciones Públicas, esto se traduce en la dificultad de establecer criterios de aplicación homogénea en todo el territorio o de la obtención de resultados coordinados en distintos ámbitos, como el tributario, urbanístico o el hipotecario.

Para la determinación del valor catastral de los bienes inmuebles, son de aplicación las normas y criterios específicos y propios de dicho ámbito catastral. De la misma manera, para determinar su valor a efectos urbanísticos y expropiatorios son de aplicación los criterios establecidos en el TRLS y su Reglamento de Valoración. Si bien no cabe duda sobre esto, no parece suficiente que la finalidad para la que se realice la valoración, pueda por sí misma, justificar diferencias sustanciales en los criterios aplicados y resultados obtenidos.

El mercado inmobiliario de este suelo, ya de por sí complejo, se ha visto especialmente afectado por la actual situación económica:

- Los sectores de suelo clasificados como urbanizables por los distintos planeamientos urbanísticos no se desarrollan en los plazos previstos.
- Existe un excedente de suelo apto para la urbanización (urbano no consolidado y urbanizable sectorizado) en especial de uso residencial. Esta circunstancia se genera fundamentalmente en aquellos municipios que modificaron o aprobaron su planeamiento general considerando unas expectativas de crecimiento demasiado optimistas, incluso para el momento

en el que existía mayor actividad inmobiliaria, y clasificaron gran cantidad de suelo urbanizable.

- La puesta en marcha de políticas estatales y autonómicas encaminadas a la reconducción del sector de la construcción hacia la rehabilitación regeneración y reformas urbanas.
- Los valores de venta del producto inmobiliario terminado también se han visto afectados, así como la estructura de costes del proceso gestión, de urbanización y construcción.
- Necesidad en el ámbito fiscal de ajustar el valor de estos suelos.
- El tamaño medio de las parcelas. Al tratarse de suelo sin urbanizar y pendiente de reparcelación, las parcelas son, en general, de gran superficie lo que se traduce en valores totales elevados.
- En algunos casos los terrenos son objeto de explotación agraria, en otros sin embargo no existe ningún tipo de explotación ni posibilidad de desarrollarla.

En este escenario cabría plantear nuevas políticas y acciones fruto de un análisis conjunto por parte de las distintas Administraciones Públicas, con el objeto de obtener resultados coordinados.

Puede plantearse la opción de la modificación de los planeamientos urbanísticos con objeto de adaptarlos a la realidad económica y a los criterios de sostenibilidad acordes a las políticas y estrategias europeas tendentes a la consecución de un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo.

Algunos Ayuntamientos están realizando propuestas para adaptar el planeamiento a la situación actual, así por ejemplo citamos el caso de El Ejido, Almería, que ha propuesto la modificación del PGOU para permitir la instalación provisional de explotaciones agrícolas en suelo urbanizable pendiente de desarrollo. En otros casos se opta directamente por la desclasificación

de sectores de suelo urbanizable, como respuesta al sobredimensionamiento del desarrollo urbano.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su informe publicado en septiembre de 2013, analiza los problemas de la competencia en el mercado del suelo en España, entre ellos incluye: la delimitación del suelo que puede urbanizarse y el excesivo detalle con que se determinan los usos posibles, la complejidad y discrecionalidad de la intervención urbanística así como los costes y rigidez en el proceso urbanístico. También propone una serie de recomendaciones para intensificar la competencia, entre ellas:

- Promover un planeamiento urbanístico en el que los usos delimitados por la calificación no sean innecesariamente detallados y pormenorizados, con la finalidad de aumentar la flexibilidad, reducir la segmentación y favorecer la competencia y eficiencia en la asignación del suelo.
- Introducir medidas para reducir los costes de transacción en la fase de gestión urbanística y agilizar la transformación del suelo, facilitando una respuesta más rápida por parte de la oferta.

En el ámbito tributario, es necesario impulsar el establecimiento de un único valor de referencia actualizado anualmente respecto del mercado inmobiliario, que sirviera de base o comprobación en el marco de la fiscalidad inmobiliaria.

En esta línea la Dirección General de Catastro establece entre sus objetivos estratégicos, la reforma del modelo vigente de valoración<sup>24</sup> para dotarlo de mayor flexibilidad y eficiencia y llegar a determinar anualmente un nuevo valor catastral. Paralelamente la

regulación de nuevos criterios de valoración de los bienes inmuebles rústicos, en la línea de lo establecido con carácter general en el TRLCI, permitiría dotar de mayor continuidad al modelo, por lo que la asignación de la naturaleza de suelo a los urbanizables no sería tan determinante a la hora de establecer su valor catastral.

## Bibliografía

- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. “Las reformas de los procedimientos de valoración colectiva de carácter general. Aplicación al municipio de Madrid”. Secretaría General de Hacienda. Dirección General del Catastro.
- Monográfico: “Reforma del modelo de valoración catastral”. Revista *CT/Catastro*, Nº 73. Diciembre 2011.
- [http://www.fomento.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/ARQ\\_VIVIENDA/SUELO\\_Y\\_POLITICAS/SIU/](http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/SIU/)
- AGUADO FERNÁNDEZ, M<sup>a</sup> D. (2009). “El Régimen de valoraciones en el texto refundido de la Ley de Suelo”. Revista electrónica *CEMCI*, Nº 2.
- EDUARDO HUMERO, A. Tratado Técnico-Jurídico de la edificación y del urbanismo. “Valoraciones inmobiliarias”. GARRIDO-LESTACHE RODRÍGUEZ, E. (Coordinadora) Editorial Aranzadi.
- VAQUER CABALLERÍA, M. “La nueva Ley de Suelo y la especulación urbanística”. *Claves de razón práctica*, Nº 168.
- GUIMET PEREÑA, J. y BERNAT FALOMIR, J. “Vinculación de la valoración urbanística y la catastral: aproximación a la aplicabilidad de las ponencias de valores según la Ley 6/98”. Revista *CT/Catastro*, Nº 36.
- MARTÍNEZ, M. Á. (2003). “Valoración del suelo. Método residual dinámico simplificado”. Revista *CT/Catastro*. Abril.
- PORTO REY, E. (2011). Aplicación transitoria del método residual dinámico de la Orden ECO/805/2003 para determinar el valor del suelo urbanizable con condiciones para el desarrollo, a efectos expropiatorios. Análisis crítico. *LA LEY Práctica Urbanística*, Nº 108. Octubre.

<sup>24</sup> Ver; Monográfico sobre “Reforma del modelo de valoración catastral” publicado en la Revista *CT Catastro*, Nº 73.