

# La valoración del suelo en el Proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones

Rodolfo SEGURA SANZ

Arquitecto-urbanista, Subdirector General de Urbanismo, DGVyU-MF

**RESUMEN:** El Proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones introduce un cambio importante en los criterios hasta el momento mantenidos en la legislación del suelo. El criterio clave es el de tratar de acercarse lo más posible al valor real del suelo, entendido éste como el valor que permite la sustitución del bien expropiado por otro de similares características y situación, en definitiva su valor de mercado. El artículo pasa revista a los cambiantes criterios de valoración de las anteriores leyes del suelo, pone de manifiesto cuáles son los criterios del nuevo Proyecto de Ley y analiza los métodos que el Proyecto propugna para conseguir ese acercamiento, con la finalidad última de alcanzar un verdadero «justo precio», facilitar la gestión urbanística y reducir la enorme conflictividad que el alejamiento de la realidad ha venido produciendo

*Descriptores:* Legislación urbanística; Valoraciones del suelo; España.

## I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

**E**l establecimiento de criterios de valoración del suelo en la legislación urbanística ha constituido, ya desde la primera Ley del Suelo de 1956 (1), uno de los pilares de la regulación del régimen urbanístico del suelo. Por otra parte, la competencia estatal respecto de esta concreta materia es clara e indiscutida, en virtud de los artículos 149.1.18ª (legislación sobre expropiación forzosa, que incluye naturalmente la determinación del justiprecio) y 149.1.1ª (regulación de las condiciones básicas que garanticen la

igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales) de la Constitución Española.

Y así lo ha reconocido expresamente la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, al resolver los recursos presentados por varias Comunidades Autónomas contra la Ley 8/90 de Reforma de la Ley del Suelo y contra su Texto Refundido de 1992: como señala la Sentencia en su fundamento jurídico n.º 19, cae dentro del artículo 149.1.18ª CE «...la fijación de los criterios de determinación del justiprecio para impedir que los bienes puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional ...» (2)

[Recibido: 03.98]

(1) En la Exposición de Motivos de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, se decía ya que «...La valoración del suelo constituye punto capital en la ordenación. ...» (Exposición de Motivos, apartado III).

(2) Señala la Sentencia, igualmente, que la valoración «...se halla estrechamente emparentada, desde un punto de vista material, con el contenido del derecho de propiedad, cuyas condiciones básicas corresponde regular al Estado en los términos del artículo 149.1.1ª CE, aunque es el artículo 149.1.18ª CE el que tiene aquí una mayor relevancia.» (fundamento jurídico 19).

Es preciso destacar aquí que la anulación por la citada Sentencia de los artículos del Texto Refundido de 1992 relativos a la valoración de terrenos a obtener por expropiación (artículos 59 al 61) no se fundamenta en que el Estado carezca de competencia en la materia, sino en la «concreta –y detallada– forma de ejercerla» (fundamento jurídico 20) y en las «referencias a clases de suelo y técnicas de ejecución, que no compete al Estado establecer.» (fundamento jurídico 21).

Esta garantía de igualdad, *ex* artículo 149.1.1<sup>a</sup> CE, en el ejercicio de un derecho constitucional como es el de la propiedad privada –del suelo, en este caso– reconocido en el artículo 33.1 del propio texto constitucional, justifica además la extensión de la aplicación de los criterios de determinación del justiprecio expropiatorio, en defecto de acuerdo entre los propietarios afectados, a otros supuestos no expropiatorios.

En efecto, nada tiene que decir la Administración si, por acuerdo unánime entre los afectados, se adoptan otros criterios de valoración de las fincas en el procedimiento de distribución de beneficios y cargas entre los mismos; pero, en otro caso, los criterios de determinación del justiprecio expropiatorio constituyen la regla de garantía que impide que los propietarios mayoritarios impongan sus condiciones a los que están en minoría.

Y llegados a este punto, sólo cabe plantearse, en primer lugar, cuáles deben ser los criterios básicos para valorar un terreno y, en segundo término, qué métodos o fórmulas concretas han de aplicarse en cada caso. Y, para lo primero, es ilustrativo analizar cómo han ido evolucionando estos criterios y su justificación en las distintas leyes españolas del Suelo, desde la de 1956.

(3) La opción por un valor «administrativo», al margen del mercado, que podría sintetizarse en la expresión «el suelo tiene el valor que la Ley establece», se sustenta ideológicamente en la teoría de que el plusvalor derivado de los usos y edificabilidades que el Plan permite pertenece a la Administración y no al propietario del suelo; consecuentemente, la parte del valor del suelo que corresponde al propietario puede fijarse arbitrariamente por la Administración siempre que no sea inferior a su valor rústico. Criterio éste que es incompatible con una economía libre, de precios no intervenidos, como es la de los países occidentales

## 2. LOS CAMBIANTES CRITERIOS DE VALORACIÓN EN LAS LEYES DEL SUELO DE 1956, 1976 Y 1992

Los criterios de valoración del suelo en las distintas Leyes del Suelo que se han sucedido desde 1956 han oscilado (en cuanto a los suelos *urbanos o urbanizables*, que son los que mayores dificultades plantean) entre la fijación de un valor meramente administrativo (3), alejado de la realidad pero fácil de determinar, y una aproximación a esa realidad pero siempre con la referencia al valor fiscal.

Es indudable que la utilización de una fórmula matemática referida a parámetros fáciles de determinar o conocer (edificabilidad, volumen, etc.) simplifica enormemente la tarea de la Administración expropiante, pero genera una elevada conflictividad al no responder al criterio básico de justa indemnización que se desprende de la Ley general de Expropiación Forzosa (en adelante LEF). Por otra parte, la larga tradición de valores fiscales reconocidamente bajos, que ha venido compensándose con tipos impositivos altos, dificulta la unificación de valores y su acercamiento a la realidad, lo que también genera conflictividad y complica la gestión urbanística.

La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 (LS56) justificó la adopción –para la determinación del valor urbanístico de los suelos urbanos o en proceso de urbanización– de un *coeficiente* aplicable al coste previsible de la edificación (4), en la necesidad de apoyarse en fundamentos objetivos, al considerar que el tráfico de terrenos no se producía ...» en un régimen de competencia perfecta en el que pueda decirse que la Ley económica del mercado determina naturalmente un precio justo...» (Exp. Mot. LS1956, ap. III). Admitía, sin embargo, valores comerciales en el caso de los solares tanto del casco de

en general o la de los países de la UE en la que estamos integrados.

(4) Por Decreto de 21 de agosto de 1956, se aprobó un Anexo de Coeficientes que establecía una gama de coeficientes a aplicar al coste de la edificación, en función del tipo de ciudad, circunstancias urbanísticas, grado de urbanización y edificabilidad. Estos coeficientes, que nunca se actualizaron ni revisaron, daban lugar a repercusiones del suelo –para las ciudades del grupo 1.º como Madrid, Barcelona, Valencia o Bilbao– entre el 8% y el 22% del coste previsible de la edificación.

la población, como de polígonos exteriores al mismo donde el desarrollo de la edificación *suscita valores comerciales*.

La Reforma de 1975 (Texto Refundido de 1976) abandona tanto el reconocimiento de «valores comerciales» como el método de coeficientes, estableciendo como criterio general la determinación del *valor urbanístico en función del aprovechamiento* que corresponde a los terrenos (urbanos o urbanizables en todas sus categorías) *conforme al rendimiento que a dicho aprovechamiento se atribuya a efectos fiscales* (art. 105.1 TR76), con la única posibilidad de aumentar o disminuir dicho valor en un 15% en consideración a su grado de urbanización (art. 105.3 TR76).

El Reglamento de Gestión Urbanística que desarrolló estos preceptos optó, sin embargo, por señalar en su artículo 145 que el valor urbanístico era *el determinado a los efectos de la Contribución Territorial Urbana*, cerrando las posibilidades de acercamiento a valores más reales, particularmente en unos momentos en que los valores catastrales fijados a dichos efectos estaban reconocidamente muy por debajo de los valores reales del mercado.

Por último, la Ley de Reforma de 1990 –ya postconstitucional y con las competencias en materia de urbanismo transferidas a las Comunidades Autónomas– se gestó en un momento en que la nueva Ley de Haciendas Locales había establecido la determinación de los valores catastrales *por referencia al mercado*, referencia que se planteaba a través de un coeficiente a aplicar sobre los valores de las ponencias, fijados con base en estudios previos de mercado. La Ley adopta, en consecuencia, el criterio –cuando procede la aplicación del valor urbanístico– de determinar dicho valor (art. 53.1 del Texto Refundido de 1992) *por aplicación al aprovechamiento correspondiente del valor básico de repercusión en el polígono*

(5) La Exposición de Motivos de la Ley de Reforma de 1990 reconocía expresamente a este respecto que «...el adecuado funcionamiento del sistema y, lo que es más importante, su justicia material, dependen de la corrección de las valoraciones fiscales.»

(6) La declaración por la Sentencia 61/97 del Tribunal Constitucional de la nulidad de los artículos 59 al 61 del Texto Refundido ha venido, indirectamente, a restablecer la igualdad: en efecto, de la aplicación combinada del citado artículo 173 TR92 y de lo que establece el artículo 216TR92 al remitir, para la determinación del justiprecio de los bienes y derechos objeto de expropiación a los criterios del Título II –y

–término extraído de la normativa de valoración catastral y que ha de fijar la Administración tributaria–, *corregido en función de su situación concreta dentro del mismo* (5).

La Ley de Reforma de 1990, sin embargo, al tiempo que señala expresamente (art. 173 TR92), que *el justiprecio expropiatorio de los terrenos incluidos en una unidad de ejecución a desarrollar por el sistema de expropiación, se determinará en función de su valor urbanístico*, establece –en un afán simplificador– un criterio distinto del general, en cuanto a la *deducción de las cargas* que el propietario expropiado no ha de asumir.

Así, establece esta deducción *como un porcentaje fijo*: señala que el aprovechamiento atribuible al propietario en la valoración de terrenos a obtener por expropiación será en el suelo urbano el 75% del aprovechamiento tipo del área correspondiente y en el urbanizable el 50%, sin deducción o adición alguna, en vez del porcentaje general del 85%, con deducción, en su caso, de los costes necesarios para que el terreno alcance la condición de solar. Con ello, se trata de distinta manera al propietario expropiado y al que no lo es, contraviniendo un principio de igualdad ante la Ley que los Tribunales han venido aplicando sin excepción (6).

Asimismo, la Ley de 1990 y su Texto Refundido de 1992, al pretender establecer unos criterios de valoración del suelo que fueran en paralelo con el grado de adquisición de facultades urbanísticas a lo largo del proceso urbanizador, adoptan el método –hasta el momento en que se ha adquirido el derecho al aprovechamiento previo cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización– de ir añadiendo al valor inicial del suelo un *plusvalor ficticio*, fijado arbitrariamente en un 25% o un 50% del coste estimado de la urbanización (artículos 48 y 51 TR92). Este

no sólo a los del capítulo 2.º del mismo título, declarados nulos por el Tribunal Constitucional– se deduce que el justiprecio expropiatorio ha de determinarse, en la fecha en que este artículo se redacta, por aplicación al aprovechamiento que hubiera sido susceptible de apropiación por el propietario expropiado, del valor básico de repercusión fijado por la Administración tributaria en la ponencia de valores y con deducción (art. 54 TR92) de la totalidad de los costes necesarios para que el terreno alcance la condición de solar. Criterio éste que viene prácticamente a coincidir con el que adopta el Proyecto de Ley de 1997.

criterio, además de no responder a la realidad, es de dudosa aplicación al adoptar la Ley, como ya se ha dicho, un criterio distinto para los terrenos que son objeto de expropiación, con lo que *se rompe el pretendido paralelismo* con el proceso gradual de adquisición de facultades que regula la misma.

Consideración aparte merecen los criterios aplicables al suelo *rústico o no urbanizable* en las distintas Leyes del Suelo. La Ley de 1956, en su artículo 86, establecía que el valor inicial del suelo rústico que no ofreciera expectativas apreciables de aprovechamiento o utilización urbanística (7), se determinaría *por el rendimiento que le correspondiere en la explotación rústica efectiva o de que fuera naturalmente susceptible*, es decir, por capitalización de las rentas reales o posibles.

Con ello se modificaba el criterio general de la Ley de Expropiación Forzosa para la valoración de las fincas rústicas (art. 39 LEF), que promediaba el *valor de capitalización* —de la renta líquida de rústica aumentada en un 5 o un 10%, no de la renta real— y el *valor en venta* de fincas análogas.

La reforma de 1975 (Texto Refundido de 1976) extiende la aplicación del valor inicial a todo el suelo no urbanizable —al suprimir el llamado «valor expectante»— pero recupera en cierto modo el doble método de la Ley de Expropiación Forzosa, si bien como posibilidades alternativas y no utilizando el promedio de ambos valores. En el artículo 104.1 TR76, se establecía que dicho valor inicial se determinaría «...por el *rendimiento bruto* que le correspondiera en la explotación rústica ...» o bien «...por su *valor medio en venta* a efectos de su explotación agrícola...» (8).

(7) El suelo rústico que sí ofreciera esas perspectivas de utilización urbanística se valoraba con arreglo a un valor «expectante», determinado a través de un complicado procedimiento por el que se repartían, entre todos los que estuvieran en la misma situación, las teóricas plusvalías futuras.

(8) En el Reglamento de Gestión Urbanística de la Ley se establecía la capitalización del rendimiento bruto «al tipo legal de interés del dinero» (que en aquel momento y hasta 1984 era del 4%) y, en cuanto al valor medio en venta se señalaba su determinación «teniendo en cuenta los precios de fincas análogas» (artículos 141 y 142 RG, que quedaron sin vigencia al aprobarse la Ley 8/90).

(9) Expresión que, aunque no de forma expresa, avala la

La Ley 8/1990, además de extender la aplicación del valor inicial al suelo urbanizable no programado mientras no cuente con Programa de Actuación Urbanística, vuelve a reformar el criterio para su determinación, remitiendo para ello (art. 49 TR92) a los *criterios contenidos en las disposiciones que regulan las valoraciones catastrales del suelo de naturaleza rústica*. Criterios que no son otros que los de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, aún sin desarrollo reglamentario en cuanto a dicho suelo: en primer lugar, la aplicación del método de *capitalización* a las rentas reales o potenciales del suelo; y, en el caso de dificultad para conocer éstas, determinación atendiendo al conjunto de factores técnico-agrarios y económicos y a *otras circunstancias que les afecten* (9).

### 3. LOS CRITERIOS DEL PROYECTO DE LEY Y LOS MÉTODOS DE APLICACIÓN EN CADA SUPUESTO

El Proyecto de Ley, al reformar el Título de Valoraciones del Texto Refundido de 1992, parte de un *primer criterio clave* que se deriva directamente de la propia filosofía de la Ley de Expropiación Forzosa: el justo precio del bien expropiado debe permitir al que es privado del mismo, su *sustitución* por otro bien de similares características. De otro modo, la expropiación como mecanismo de resolución de un conflicto entre el interés público —que ha de ser prevalente— y el interés privado, supondría una sanción injustificada (10).

Y ese justo precio no puede ser otro que el de mercado, único que permite al expropiado dicha *sustitución*: el valor «real» al que se refiere la Ley de Expropiación

utilización del método de comparación con los valores reales del mercado, dada la remisión general del artículo 66.2 LHL a la fijación de los valores catastrales «tomando como referencia el valor de mercado» de los bienes.

(10) Toda expropiación produce un daño imposible de evaluar, en cuanto la privación de un bien tiene connotaciones de distinto carácter (familiares, afectivas o personales de cualquier índole), como reconoce la propia Ley general de Expropiación Forzosa al establecer en su artículo 47 el abono adicional de un 5% en concepto de «premio de afección». Pero a este daño no debe añadirse el derivado de una valoración injusta que no permita sustituir el bien expropiado por otro de similares características y emplazamiento.

Forzosa (11). Cualquier otro valor que no permita adquirir en el mercado un bien equivalente (en cuanto a situación, tamaño y características), no constituirá un «justo precio» por muchos y sofisticados argumentos con los que se pretenda justificar su determinación.

Sentado este principio, es preciso establecer —en aras de facilitar el trabajo de la Administración— para cada clase de suelo (y ello en función del distinto régimen de derechos y deberes que se define en el Proyecto de Ley) (12) el método o *métodos aplicables para acercarse a ese valor real pretendido*: establecer unas reglas de fácil aplicación, que garanticen un grado suficiente de acercamiento. Y para ello, el Proyecto de Ley recurre a métodos contrastados —el método de *comparación*, el método de *capitalización* o el método *residual*— que vienen siendo utilizados «habitual y pacíficamente» (13) en los ámbitos inmobiliarios y financieros.

En consecuencia, en los artículos del Título III del Proyecto de Ley, se establecen los métodos aplicables para la valoración de cada una de las tres clases básicas de suelo, según se comenta a continuación:

### 3.1. La valoración del suelo no urbanizable

El Proyecto de Ley opta, como fórmula de mayor aproximación al valor de mercado de los suelos no urbanizables, por el método de *comparación* (art. 26.1) a partir de valores de fincas análogas, especificando que, a esos

efectos, la identidad que justifique la analogía tendrá en cuenta la situación, tamaño y naturaleza de las fincas que sirvan de comparación, en relación con la que es objeto de valoración, así como, en su caso, los usos y aprovechamientos de todo tipo que el planeamiento autoriza o permite.

Sólo cuando por la inexistencia de valores comparables —lo que sucederá en las áreas donde no exista un mercado activo de transacciones conocidas y fiables— no sea posible la aplicación del método de comparación, el Proyecto de Ley establece, como fórmula alternativa, la utilización del método de *capitalización* (de las rentas reales o potenciales del suelo, en función de su estado y características), método que es el que ha venido siendo más tradicionalmente utilizado (14).

### 3.2. La valoración del suelo urbanizable

En la valoración del suelo urbanizable, el Proyecto de Ley diferencia dos categorías distintas: el suelo *urbanizable meramente posible* (porque así se clasifica por el planeamiento de conformidad con los criterios de las legislaciones estatal y autonómica), sin perspectivas de desarrollo inmediato y consecuentemente con muy escasa concreción de los parámetros que definen dicho desarrollo; y el suelo *urbanizable de desarrollo previsible a corto plazo*, englobado en ámbitos o sectores delimitados por el plan o por un posterior programa, para el que se hayan establecido

(11) El controvertido artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, que permite la aplicación de otros criterios de valoración cuando el justiprecio obtenido aplicando las reglas establecidas no resultare «...conforme con el valor real de los bienes...» o «...notoriamente inferior o superior al valor real...» de los mismos, no hace sino expresar ese criterio clave. La aplicación de «...los criterios estimativos que [tanto el propietario como la Administración] juzguen más adecuados...» no significa que no deban ser justificados: cosa distinta es que en muchos casos no lo sean, pero la solución no está en eliminar el artículo sino en aplicarlo adecuadamente.

(12) La clasificación del suelo que el Proyecto de Ley establece a estos efectos condiciona los derechos y deberes de los propietarios, es decir, el régimen o estatuto básico de la propiedad que, junto con las previsiones del planeamiento (aprovechamiento y cargas, fundamentalmente) determina el contenido del derecho de propiedad y, consecuentemente, su valor.

(13) Según la acertada expresión que utiliza la Exposición de Motivos (apartado 3) del Proyecto de Ley. Sólo a los efectos de garantía hipotecaria, se realizan —a través de las

Sociedades de Tasación reguladas y controladas por el Ministerio de Economía y Hacienda— cientos de valoraciones diarias de fincas de todo tipo y en toda España, sin que en relación con ellas se produzca la conflictividad que generan las valoraciones expropiatorias. El propio Ministerio de Economía y Hacienda reguló las normas de valoración aplicables —tanto a los efectos hipotecarios como a los de cobertura de provisiones técnicas de entidades aseguradoras o a los de determinación del patrimonio de las instituciones de inversión colectiva inmobiliaria— en una Orden Ministerial de 30 de noviembre de 1994, en la que se definen los distintos métodos y se concretan las condiciones para su aplicación.

(14) Y que, como aproximación a ese valor real de mercado que el texto legal persigue, no es el más perfecto en situaciones de baja demanda derivadas, por ejemplo, de políticas agrarias restrictivas como las que para determinados cultivos o producciones vienen impuestas por la PAC en el marco de la Unión Europea. Factor que sólo puede tenerse en cuenta, en la aplicación de dicho método y de modo parcial, a través de la adecuada estimación del valor en venta de la producción al calcular la renta bruta de la tierra.

los concretos usos e intensidades que permiten promover su transformación a través de la aprobación del planeamiento de desarrollo.

En el primer caso, estamos considerando un suelo que *mantiene claramente su carácter rústico*, que es posible incluso que nunca se transforme en urbano, y que, en consecuencia, debe valorarse con *los mismos métodos que el suelo no urbanizable*: y así se plantea en el artículo 27.1 del Proyecto de Ley.

En el segundo, en cambio, se trata de un suelo que *va a ser transformado* (15), en cuya valoración han de considerarse los aprovechamientos urbanísticos correspondientes –y también los costes que esa transformación conlleva– tal como lo hace el mercado. El Proyecto de Ley opta aquí, con matices, por el método que estableció el artículo 53 del Texto Refundido de 1992: *aplicación al aprovechamiento que le corresponda del valor básico de repercusión en polígono* fijado por la ponencia de valores catastrales (valor que se determina en función de estudios de mercado, de conformidad con el criterio general establecido en la Ley de Haciendas Locales).

En los supuestos de inexistencia o de pérdida de vigencia de los valores de las ponencias catastrales, el Proyecto de Ley prevé la aplicación de valores de repercusión obtenidos por el método *residual* (16), como método alternativo.

Los valores de repercusión se refieren normalmente –salvo cuando se utiliza el método residual dinámico– a la repercusión del valor del suelo, una vez urbanizado, sobre el metro cuadrado de techo edificable; en consecuencia, de este valor hay que *deducir* (si aún no está urbanizado) la *totalidad de los costes* necesarios para su urbanización.

Así lo recoge el artículo 29 del Proyecto de Ley (17), que incluye entre estos costes

(15) Y que, de acuerdo con lo que dispone el artículo 62 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y la Disposición Adicional Segunda del Proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, pasa a tener la consideración de bien de naturaleza urbana a los efectos catastrales.

(16) Aquí con una diferencia importante en relación con lo que establecía el artículo 53 del Texto Refundido, que se refería al método residual «...conforme a lo dispuesto en la normativa técnica de valoración catastral.», normativa que sólo contempla el llamado método residual estático según la fórmula de la Norma 16 del Anexo del Real Decreto 1020/1993,

no sólo los estrictos de las propias obras de urbanización, sino también los de financiación, gestión, etc. y, en su caso, los *costes adicionales* que puedan conllevar las operaciones de reforma interior, renovación o mejora urbana (piénsese, por ejemplo, en indemnizaciones específicas de estas operaciones o en gastos de descontaminación de suelos). Con ello se pretende una valoración más realista que facilite las operaciones de transformación urbana, hoy tan necesarias y tan difíciles en muchas de nuestras ciudades.

### 3.3. La valoración del suelo urbano

Cuando se trata de suelos urbanos, el Proyecto mantiene básicamente el mismo criterio que para el suelo urbanizable ya incluido en ámbitos concretos para su inmediato desarrollo, sólo que aquí las referencias se hacen al «valor básico de repercusión más específico» recogido en las ponencias de valores catastrales (ya que en este suelo las ponencias especifican, según el caso, *valores en calle o tramo de calle* e incluso valores en parcela), lo que posibilita un mayor acercamiento a los valores reales. Y con la misma alternativa de utilización del método residual cuando no existan o no sean aplicables los valores de las ponencias catastrales.

Un supuesto –hoy infrecuente, pero ya previsto desde la Ley de 1975– es el de la valoración de terrenos, urbanizados o no, *en municipios sin planeamiento* o con planes antiguos que no atribuyan aprovechamiento alguno a terrenos dotacionales no incluidos en ámbitos concretos de gestión. Hasta ahora, la legislación del suelo ha venido estableciendo, para estos supuestos, un aprovechamiento ficticio o estándar (tres metros cúbicos, o su equivalente un metro cuadrado, por cada metro cuadrado de suelo) y así lo recogía el artículo 62,

de 25 de junio. La supresión de esa referencia posibilita la aplicación del método residual dinámico o de análisis de inversiones con valores esperados (contemplado, por ejemplo, en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 30 de noviembre de 1994 antes citada), método mucho más adecuado cuando se trata de suelos objeto de transformación a lo largo de un cierto período de tiempo, y que es el habitualmente utilizado por los propios promotores para calcular el precio que pueden ofertar por un suelo.

(17) Artículo 30 en la versión provisional tras el Dictamen de la Comisión de Infraestructuras del Congreso de los Diputados.

declarado nulo por la Sentencia del Tribunal Constitucional, del Texto Refundido de 1992.

El Proyecto de Ley adopta, en cambio, el criterio de considerar, a los sólo efectos de su valoración, un *aprovechamiento promedio de los de las fincas colindantes* (ponderado según sus respectivas superficies y referido al uso predominante en el polígono fiscal en que estén incluidos), criterio que ha sido parcialmente modificado en el trámite de la Comisión de Infraestructuras del Congreso, extendiendo el promedio a la *totalidad de los aprovechamientos de las fincas incluidas en el correspondiente polígono fiscal*, polígono que tiene por definición una cierta homogeneidad.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

Parece, sin duda, razonable la adopción de unos criterios y métodos que pretenden aproximarse lo más posible al valor real que el suelo tiene en una economía de mercado; valor que, por su propia esencia (18), tiene un carácter fluctuante, dependiente de la coyuntura económica y de las relaciones oferta-demanda, y difícil de precisar con exactitud matemática. Por ello mismo, todos los métodos de valoración inmobiliaria habituales son métodos de *aproximación a una realidad*, nunca fórmulas exactas o procedimientos que arrojen un único valor cierto.

La injusticia de establecer valores administrativos fijos, alejados de la realidad, en las valoraciones expropiatorias se agrava por el hecho de que son siempre los más débiles los perjudicados: en efecto, conocidos los criterios generales que (con arreglo a los principios básicos de la Ley de Expropiación Forzosa a los que antes se ha hecho referencia) vienen aplicando algunos Jurados de Expropiación y, especialmente, los Tribunales de Justicia, los propietarios

de mayor capacidad económica recurren siempre y acaban consiguiendo una valoración más elevada; lo que no pueden hacer o simplemente no se plantean los pequeños propietarios para los que el daño es, además, proporcionalmente más grave al constituir muchas veces el bien expropiado su único patrimonio.

Pero la valoración administrativa irreal también plantea problemas graves a las propias Administraciones expropiantes, al producirse la fijación definitiva de los justiprecios por los Tribunales muchos años después del inicio de la actuación expropiatoria: numerosas Corporaciones locales se encuentran, por sorpresa, con deudas cuantiosas –para las que no tienen previsión presupuestaria– como consecuencia de actuaciones iniciadas (y a veces también concluidas, sin posibilidad de repercutir en ellas el sobrecoste) por anteriores Gobiernos locales. Actuaciones que, en algunos casos, hubieran resultado económicamente inviables si se hubiera valorado el coste de la expropiación en su verdadero valor, por otra parte perfectamente previsible.

Los métodos que el Proyecto de Ley establece en cada caso son, además, los utilizados habitualmente en el mercado inmobiliario, tanto por los particulares como por la propia Administración, con diversas finalidades a las que ya se ha hecho referencia (tasaciones hipotecarias y valoración de patrimonios, entre otras); si bien es evidente la necesidad, en su concreta aplicación, de tener en cuenta la distinta finalidad que se persigue (19).

En cuanto al procedimiento en sí de determinación del justiprecio, el Proyecto de Ley no introduce cambios, limitándose a mantener la doble posibilidad (expediente individualizado o tasación conjunta) que contempla la Ley vigente; cabría plantearse, no obstante, la conveniencia de *modificar la composición de los Jurados de Expropiación*, tecnicizándolos y dotándolos

(18) La O.M. de 30 de noviembre de 1994 antes citada define el valor de mercado como «el importe neto que razonablemente podría esperar recibir un vendedor por la venta de una propiedad en la fecha de la valoración, mediante una comercialización adecuada, y suponiendo que exista al menos un comprador potencial correctamente informado de las características del inmueble, y que ambos, comprador y vendedor, actúan libremente y sin un interés particular en la operación».

(19) El texto legal no puede, ni debe, llegar a precisiones o condiciones de aplicación de cada método que, por la necesidad de adaptación a situaciones económicas y del mercado inmobiliario periódicamente cambiantes, deben poderse modificar con facilidad. En ese sentido, y también con la finalidad de facilitar su aplicación por las Administraciones, sería deseable un desarrollo reglamentario que sustituya a los derogados preceptos sobre valoraciones que contenía el Reglamento de Gestión de la Ley de 1976.

de los medios necesarios para su función (20), o incluso *replantarse totalmente el procedimiento* dando entrada a sociedades de tasación u otras entidades similares, independientes de las partes (expropiante y expropiada), pero siempre bajo el control de un órgano de la Administración que garantice la uniformidad de los criterios aplicados.

La utilización de criterios de mercado, por otro lado, no tiene por qué conducir a costes expropiatorios más altos para las Administraciones públicas: conducirán a costes más realistas, que no darán lugar a desagradables sorpresas futuras y que facilitarán la entrada en los procesos de

urbanización de entidades privadas como beneficiarias (21) de la expropiación, multiplicando las posibilidades de actuación de dichas Administraciones.

Resulta difícil, sin duda, predecir los resultados de la aplicación de los nuevos criterios de valoración que plantea el Proyecto de Ley. Pero sí se consigue –como es previsible por la filosofía que los sustenta– una mayor *justicia y equidad* (lo que redundará en la reducción de la excesiva conflictividad actual) y una mayor *agilidad* en los procedimientos, que facilite la gestión urbanística de las Administraciones públicas, la Ley habrá alcanzado uno de sus objetivos clave.

(20) La uniformidad de los criterios y métodos y la justificación razonada de las valoraciones por parte de los Jurados contribuiría, sin duda, a reducir notablemente los recursos posteriores a los Tribunales, ante la perspectiva de no obtener valoraciones más altas de estos últimos. De hecho, el recurso a criterios estimativos sin justificación clara por parte de muchos Jurados, ha inclinado a los Tribunales, en muchos casos, a aceptar informes periciales de los afectados de muy discutible –pero al menos extensa y supuestamente razonada– justificación.

(21) El escaso éxito de los procedimientos concursales para el desarrollo de los Programas de Actuación Urbanística en los suelos urbanizables no programados de los Planes vigentes, se vio agravado por la lógica falta de interés de los urbanizadores o promotores no propietarios del suelo por entrar en un proceso sin conocer el valor final que habrían de pagar por dicho suelo y por la alarma ante las enormes diferencias –en otros procesos expropiatorios– entre los valores administrativos iniciales y los justiprecios definitivamente fijados.