

# LA NUEVA LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO: VALORACIÓN GENERAL

TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

*I. Una obligada referencia al contexto.—II. Las líneas generales de la Ley.—III. La nueva regulación básica del derecho de propiedad del suelo.—IV. El sistema de valoraciones.—V. Consideraciones finales.*

## RESUMEN

La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, contiene dos grandes bloques de normas: el primero redefine el derecho de propiedad del suelo, y el segundo establece un nuevo sistema de valoración de los terrenos. De la definición tradicional del derecho de propiedad la nueva Ley extrae la facultad de urbanizar, que «nacionaliza» al declararla servicio público y que, por lo tanto, puede ser retenida por la propia Administración o bien concedida mediante pública licitación a un tercero, el ya conocido agente urbanizador. El nuevo sistema de valoraciones establecido prescinde de la clasificación y calificación que los planes puedan dar al terreno y toma en cuenta solamente la situación rural o urbana en que dicho terreno se encuentre. El suelo en situación rural se valorará mediante la capitalización de su renta real o potencial.

*Palabras clave:* suelo; valoraciones; urbanismo; derecho de propiedad.

## ABSTRACT

The new «Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo» includes two big blocks of rules: the first one is dedicated to define in other terms the right of property, and the second one organizes a new system to fix the price of the land. The main change introduced in the traditional regulation of the property is the elimination of the faculty to develop the own land. This faculty is «nationalised» and can be retained by the public authority or conceded to a private agent. The new system established to appraise the land takes account only of the real situation, urban or rural, of the land. In rural situation, the appraisal depends only of the income produced (really or potentially) by the land, without including the urban expectation.

*Key words:* land; appraisal; right of property.

## I. UNA OBLIGADA REFERENCIA AL CONTEXTO

Me propongo analizar brevemente aquí la nueva Ley estatal del Suelo, de 28 de mayo último, que ha rectificado otra vez el rumbo de nuestro Derecho urbanístico, que desde la Sentencia constitucional de 20 de marzo de 1997 no ha conocido un momento de sosiego.

Antes de iniciar el análisis me parece importante, sin embargo, a fin de contextualizar adecuadamente la nueva Ley, hacer un breve recordatorio del proceso a través del cual se ha ido formando nuestra cultura urbanística actual, cuando acaba de cumplirse el cincuentenario de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, en la que dicho proceso tiene su origen.

Como acertó a explicar GARCÍA DE ENTERRÍA en una brillante conferencia pronunciada en Sevilla a los pocos meses de la entrada en vigor de la Ley, en un momento, por lo tanto, en que ésta era todavía una incógnita indescifrable por su complejidad técnica y su radical novedad con respecto a las que la precedieron (cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo», en *Problemas actuales del Régimen Local*, Inst. García Oviedo, Sevilla, 1957), la Ley de 1956 concibió el urbanismo como una auténtica función pública y el derecho de propiedad del suelo como un derecho subordinado a esa función, que corresponde concretar al planeamiento, que es el que al hacerlo, esto es, al clasificar y calificar un suelo asignándole un destino determinado en el conjunto urbano, fija el contenido del derecho en cada caso y también los deberes y las cargas correlativos que recaen sobre el propietario, que debe cumplir aquéllos y levantar éstas si quiere hacer suya la plusvalía que el plan con esas decisiones genera.

Estos principios, que en aquel momento supusieron una rectificación sustancial de la concepción entonces en vigor del derecho de propiedad, tardaron en calar, pero cuando lo hicieron generaron una nueva cultura urbanística que ha permanecido invariable y compartida pacíficamente por todos hasta fecha recientes.

La primera reforma de la Ley de 1956, llevada a cabo por la Ley de 2 de mayo de 1975, que abrió paso al Texto Refundido de 9 de abril de 1976, contribuyó a consolidar esa cultura al reforzar los aspectos jurídico-públicos del estatuto de la propiedad e incrementar de forma muy notable las cesiones, obligatorias y gratuitas, a realizar por el propietario, que ya preveía, pero en cuantía muy inferior, la Ley primitiva.

El Texto Refundido de 1976 pudo superar por eso sin ninguna dificultad el tránsito constitucional, manteniéndose en vigor, *nemine discrepante*, hasta 1990. Las Comunidades Autónomas, a pesar de que en sus Estatutos proclamaron enfáticamente que su competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo tenía carácter exclusivo, se limitaron a legislar en los bordes del sistema (sobre la disciplina urbanística y el planeamiento supramunicipal, fundamentalmente) a lo largo de ese período, sin tocar siquiera su núcleo central. El Parlamento de Cataluña, que fue el que llegó más lejos, dio una prueba definitiva de ese respeto general al aprobar la Ley 3/1984, de 9 de enero, sobre Medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico a Cataluña, cuya título es definitivamente expresivo en este sentido.

En esa cultura común se produjo una primera fisura con la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del régimen urbanístico y valoraciones, Ley que el Gobierno de entonces elaboró apresuradamente bajo la presión del *boom*

inmobiliario que se produjo a la salida de la larga crisis generada en los setenta por el súbito incremento de los precios del petróleo. Elaborada de espaldas a todos los llamados a aplicarla, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, la Ley 8/1990 provocó una reacción general contraria que se concretó en los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra ella por todas las Comunidades Autónomas de color político distinto al del Gobierno, recursos que hicieron vacilar a éste, que dejó pasar por ello el plazo que la Ley le otorgó para elaborar un nuevo Texto Refundido, aunque finalmente éste viera la luz el 16 de junio de 1992 al amparo de una nueva autorización. Aquellos recursos, que se extendieron luego al Texto Refundido resultante de la reforma, dieron lugar años después a la desafortunada Sentencia constitucional de 20 de marzo de 1997, que hizo saltar por los aires, de forma, en mi opinión, injustificada, el ordenamiento urbanístico estatal, que, de no haber sido por la inopinada reforma de 1990, hubiera continuado pacíficamente en vigor.

La fisura producida por la Ley 8/1990 vino a coincidir en el tiempo, por otra parte, con la puesta en marcha en toda la Comunidad Europea del proceso de liberalización que el Acta Única de 1986 reclamaba para hacer efectiva la implantación del mercado único europeo. Para preparar el terreno, el Gobierno de entonces encargó al Tribunal de Defensa de la Competencia, que entonces presidía M. A. Fernández Ordóñez, Gobernador hoy del Banco de España, la elaboración de un informe, encargo que dicho Tribunal cumplió añadiendo *motu proprio* a los sectores a los que el Gobierno refirió expresamente aquél el mercado de suelo.

El informe, al que el Presidente del Tribunal acertó a dar un bello título (cfr. *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*, editado por el propio Tribunal en 1994), se limitó a subrayar, en lo que al suelo respecta, el excesivo intervencionismo de la Administración en el sistema y la también excesiva discrecionalidad que el ordenamiento urbanístico reservaba a ésta, sugiriendo finalmente la conveniencia de abrir un debate general al respecto.

A pesar de ello, el informe dio lugar a una polémica en el seno del propio Gobierno entre el Sr. Solchaga, Ministro de Economía y partidario de la liberalización que el Tribunal proponía, y el Sr. Borrell, Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, que rechazó enérgicamente las críticas al sistema tradicional plasmado en el entonces recién aprobado Texto Refundido de 1992. Ambos dejaron constancia de sus contrapuestas posiciones en sendos artículos publicados en el diario *El País* de 7 y 21 de octubre de 1993. El del Sr. Borrell merece ser leído de nuevo porque en él se encuentra una enfática y decidida apuesta por lo que poco después vino a llamarse el *agente urbanizador* por la Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística de 15 de noviembre de 1994, que entonces se estaba gestando. Es expresivo en este sentido el pasaje de su artículo que transcribo a continuación: «Y sobre todo el escaso desarrollo de un tercer agente, que debiera ser fundamental en el proceso, el urbanizador, público o privado, que no tiene por qué coincidir con el propietario».

A partir de aquí se empezaron a dibujar dos líneas de pensamiento y de acción, que terminaron por convertir la fisura inicial en una fractura total, que el estallido del ordenamiento urbanístico estatal provocado por la Sentencia constitucional más atrás citada contribuyó decisivamente a agravar: de un lado, la sugerida por el referido informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, que hizo suya el Gobierno popular del Sr. Aznar salido de las elecciones de 1996 y tuvo un primer reflejo en el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, para terminar concretándose en la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del suelo y valoraciones; de otro, la reflejada en la Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística de 1994, en la que está el origen del planteamiento al que la nueva Ley responde.

La primera de esas líneas se propuso, en efecto, flexibilizar el ordenamiento urbanístico heredado, prescindiendo de programar en el plan el proceso de urbanización con el fin de evitar la artificial reducción del suelo urbanizable a la pequeña porción incluida en el programa cuatrienal y la consiguiente concentración en esa pequeña porción de toda la demanda existente, a lo que vino a añadirse el esfuerzo en definir y perfilar en la mayor medida posible el derecho de los propietarios a instar la transformación del suelo urbanizable de su propiedad para facilitar la competencia entre todos ellos, que el estricto sometimiento al intervencionismo constante de la Administración hace imposible.

La segunda buscó la liberalización por otro camino, en concreto mediante la sustitución de los propietarios del suelo por un agente urbanizador, que no necesitaba ser propietario, al que la Administración seleccionaría mediante el correspondiente concurso adjudicándole el desarrollo de un concreto programa de actuación.

La Ley 6/1998 fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por diputados socialistas, cuyo recurso fue desestimado, salvo en dos puntos concretos que no tiene interés detallar, por la Sentencia constitucional de 11 de julio de 2001. No tuvo, sin embargo, la continuación que ella misma reclamaba en la legislación autonómica, que, en general, hizo caso omiso de la misma, cuando no se puso abiertamente enfrente, como hicieron las Leyes de Extremadura y Castilla-La Mancha, especialmente.

La figura del agente urbanizar hizo fortuna, en cambio, y fue acogida de una forma u otra por la generalidad de las Leyes autonómicas, radicalizándose el modelo inicial de la Ley valenciana de 1994 que la introdujo en la Ley extremeña de 14 de diciembre de 2001 y en la castellano-manchega de 28 de diciembre de 2004.

Lo que empezó siendo una polémica interna entre dos Ministros de un mismo Gobierno socialista se convirtió así en un motivo de enfrentamiento entre los dos grandes partidos que vienen alternándose en el poder, que parecen haber elegido el urbanismo como campo de batalla para dirimir sus diferencias políticas. Los canales de diálogo se han roto a resultas de ello, de forma que cuando gobiernan los populares no acuden a las Conferencias sectoriales que convocan los representantes de las Comunidades Autónomas gobernadas con los socialistas, como ocurrió con la celebrada el 22 de

febrero de 2003, y cuando son estos últimos los que están en el poder los populares les pagan con la misma moneda, como sucedió con la oferta de Acuerdo por las políticas de suelo y las ciudades de 2005.

Éste es el escenario general en el que ha venido a situarse la nueva Ley, que ha sido escrita por las mismas manos que redactaron el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 6/1998, de 13 de abril, la Ley valenciana de 1994 y las Leyes de Extremadura y Castilla-La Mancha más atrás citadas, que le han servido como modelo, a pesar de que el protagonista de este modelo, el agente urbanizador, acaba de ser explícitamente condenado por el Parlamento Europeo en respuesta a las más de 15.000 denuncias formuladas por propietarios, en su mayoría extranjeros residentes en la Comunidad Valenciana, por los abusos en el ejercicio de la potestad expropiatoria a que la aplicación de ese sistema ha dado lugar, y a pesar también del escándalo y la preocupación que ha provocado la aparición en medio de la nada en el municipio toledano de Seseña de una urbanización de 13.500 viviendas que, según declaraciones de las autoridades de la Confederación Hidrográfica del Tajo y del propio Ministerio de Medio Ambiente, no podrán disponer de agua hasta dentro de varios años, y ello si la Administración afronta la ejecución de las obras correspondientes, que, en buena lógica, hubieron debido serle exigidas de antemano al agente urbanizador que ha promovido y dado su nombre a la referida urbanización.

No son éstos con toda evidencia los mejores avales para una reforma legal cuya cobertura y justificación constitucional ha de ser la garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales que, según el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, es responsabilidad del legislador estatal.

## II. LAS LÍNEAS GENERALES DE LA LEY

En su Exposición de Motivos, la Ley se queja de que desde que en 1992 se promulgó el último Texto Refundido estatal de la legislación del suelo se han sucedido seis reformas o innovaciones de diverso calado, además de dos operaciones de «legislación negativa» en sendas Sentencias constitucionales, lo que, ciertamente, dista mucho de lo deseable.

No dice nada, sin embargo, acerca de las causas de tan «atropellada evolución», reflexión ésta que hubiera sido de indiscutible utilidad porque, de haberse producido, hubiera conjurado probablemente *ab initio* el riesgo de que la propia Ley recién promulgada corra la misma suerte que las seis reformas precedentes. No ha sido así, por lo que es de temer que tampoco esta nueva Ley tendrá continuidad en la legislación de las Comunidades Autónomas y que el actual desencuentro se prolongará en consecuencia.

La Exposición de Motivos adolece también de los mismos prejuicios de que hizo gala el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley 6/1998, de 13 de abril, e insiste nuevamente con énfasis en su propósito de evitar «el uso de tecnicismos, como los tipos de planes o clases de suelo, para no prefigurar, ni siquiera indirectamente, un concreto modelo urbanis-

tico», insistencia del todo injustificada a la vista de la Sentencia constitucional de 11 de julio de 2001, que dijo con toda claridad que ni el empleo de las expresiones «planeamiento general» y «planeamiento de desarrollo» ni las alusiones a las distintas clases de suelo podían considerarse como condicionantes del modelo urbano, cosa que, por otra parte, es del todo evidente. El legislador estatal da así un paso atrás que nada ni nadie le exigía, eliminando voluntariamente lo que seguía asegurando la pervivencia de una cultura urbanística común.

Insiste igualmente la Exposición de Motivos —y esto es de la mayor importancia porque afecta al núcleo mismo de la reforma— en el prejuicio antipropietario que ya expresó con el mayor detalle la de la Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística de 1994, lo que, en mi opinión, resulta bastante incomprensible, porque los propietarios de suelo, que son sólo eso, simples propietarios, no tienen ninguna culpa de ninguno de los males que aquejan a nuestro urbanismo y, si alguna tuviesen, la Ley ofrece desde hace cincuenta años medios sobrados para corregir eficazmente los eventuales resultados negativos de su conducta sin necesidad de llegar a los extremos a los que, como luego diré, ha llegado la Ley a partir de dicho prejuicio. El sistema de ejecución de los planes por expropiación, que la Administración tiene siempre en su mano imponer y que puede combinar a su voluntad con la elección por concurso de un concesionario, permitía y permite, como es notorio, resolver cualesquiera problemas que la pasividad o resistencia de los propietarios pudieran plantear. Todo está inventado ya hace mucho tiempo.

Con este bagaje y una buena dosis de retórica, que, como la hojarasca, hay que apartar de inmediato, la Ley organiza su contenido en torno a dos grandes bloques temáticos: un primer bloque que intenta redefinir el derecho de propiedad del suelo extrayendo de él formalmente el derecho a urbanizar, que «nacionaliza» al declararlo servicio público; y un segundo bloque dedicado a la fijación de un nuevo sistema de valoración del suelo, que hace abstracción del destino que el planeamiento pueda asignar a éste para tomar en consideración única y exclusivamente la situación, rural o urbana, en la que los terrenos se encuentren en cada caso.

Hay todavía un tercer bloque de normas que, como indica la Exposición de Motivos, se incorporan a la Ley para evitar la dispersión normativa que en otro caso se produciría y poder derogar en consecuencia, en su totalidad, la Ley 6/1998, de 13 de abril. Esa incorporación no se produce, sin embargo, pura y simplemente, sino con algunas significativas correcciones que, en general, tienden a satisfacer la aspiración de «manos libres» de muchos gestores del urbanismo a los que no parecen bastar nunca las potestades que progresivamente han ido habilitando las distintas Leyes urbanísticas que se han sucedido a lo largo de este último medio siglo.

Es significativa en este sentido la eliminación en la regulación del derecho de reversión del apartado 3 del artículo 40 de la vigente Ley 6/1998, que esta Ley introdujo con el propósito de poner freno al uso fraudulento de la potestad de delimitar reservas de suelo para su incorporación a los patrimo-

nios municipales de suelo, con el propósito deliberado de recalificar más adelante el suelo así incorporado a precios de suelo no urbanizable y obtener de ese modo la plusvalía resultante de la recalificación. MARTÍN VALDIVIA denunció hace ya unos años esa práctica, a la que, según mi experiencia, no han renunciado en absoluto algunos administradores (cfr. S. MARTÍN VALDIVIA, *Urbanismo y especulación. Los patrimonios públicos del suelo*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1998).

De este tercer bloque normativo no voy a ocuparme, sin embargo, ahora.

### III. LA NUEVA REGULACIÓN BÁSICA DEL DERECHO DE PROPIEDAD DEL SUELO

La Ley mantiene la concepción estatutaria de la propiedad del suelo que introdujo la Ley de 1956, ratificándola expresamente. El artículo 7.1 afirma, en efecto, que «el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

Esa referencia al destino como determinante de «las facultades y derechos del derecho de propiedad» —art. 3.1; vid. también los arts. 8.1, 10.a) y 10.b)— es constante en el texto legal.

De la lista de facultades que hasta ahora se consideraban integrantes del derecho de propiedad la Ley elimina, sin embargo, la de urbanizar, que ya no aparece en el artículo 8, que es el precepto que dedica a precisar el contenido del derecho. Y es que, como indica la Exposición de Motivos, la Ley considera que «la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados» (*sic*), quedando en este último caso «abierta a la competencia de terceros».

La Ley opera así una verdadera «nacionalización» del derecho a urbanizar, perfectamente innecesaria, en mi opinión, porque nunca se ha puesto en cuestión por nadie que la dirección del proceso urbanizador corresponde a la Administración, ni tampoco que esa dirección sea compatible con el respeto a la iniciativa de los propietarios. El artículo 4.1 de la vigente Ley 6/1998, de 13 de abril, es explícito en este sentido. El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 estableció, en efecto, una preferencia formal de los sistemas de compensación y cooperación sobre el de expropiación, pero no dejó de facilitar la sustitución por éste de cualquiera de aquéllos en el caso de que los propietarios incumplieran sus obligaciones o no respetaran los plazos establecidos. No había, pues, ninguna razón capaz de justificar la «nacionalización» acordada, ni el énfasis que se ha puesto en proclamarla.

Sí la hay, por lo tanto, para dudar de la constitucionalidad de la medida, que impone a los propietarios un sacrificio desproporcionado en beneficio no se sabe de qué, pues la Exposición de Motivos ni siquiera afirma que la apertura a la competencia pueda suponer un beneficio tangible, puesto que se limita a decir que esto «está llamado *además* a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación» (¿por qué?).

Tampoco me parece constitucionalmente admisible que, después de haber proclamado con tanto énfasis que «la urbanización es un servicio público», se admita luego que el legislador urbanístico «opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos». La Ley no se molesta en justificar esta posible excepción ni en la Exposición de Motivos ni en el articulado, en el que no hay otra referencia al asunto que el ambiguo «sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta [la legislación aplicable] prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo» con el que termina el artículo 6.1.

¿En qué quedamos entonces? ¿Hay razones para declarar servicio público la urbanización o no las hay? Si las hay, ¿cómo se explica que la Ley estatal permita a los legisladores autonómicos ignorarlas? ¿Acaso no se trata de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos fundamentales, como exige el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución? ¿Cómo puede explicarse que el derecho de propiedad del suelo tenga un contenido diferente en cada Comunidad Autónoma? La diferencia no es baladí, ni mucho menos. De tener la iniciativa para la urbanización a no tenerla hay una gran distancia, porque cuando no se tiene, que es lo que le ocurre al propietario en el sistema que la Ley presenta como general, no queda sino ir a remolque de aquel a quien la Administración se la reconoce: o el propietario llega a un acuerdo con él para «participar» en el proceso —art. 8.1.c)— o bien se resigna a ser expropiado en beneficio del agente urbanizador y a recibir el correspondiente justiprecio.

En los términos imprecisos en que el juego de la regla y la excepción está planteado en la Ley, ésta viene a ser un híbrido, que tanto puede romper por un lado como por el otro, como, por cierto, ocurre con alguna de las Leyes que le han servido de modelo. La de Extremadura es un buen ejemplo: regula con gran aparato la ejecución del planeamiento por el sistema del agente urbanizador, pero un pequeño apartado, el 4 del artículo 10, que si a uno no se lo advierten pasa completamente desapercibido, permite, sin embargo, que todo se siga haciendo como antes.

Esta radical ambigüedad es radicalmente inaceptable desde el punto de vista de la seguridad jurídica.

#### IV. EL SISTEMA DE VALORACIONES

La valoración del suelo es el tema estrella de la Ley, su única gran novedad, aunque en el fondo la lectura de la regulación que contiene produzca la impresión de algo *dejà vu*.

La Exposición de Motivos parte de la crítica del sistema en vigor, en la medida en que incorpora —dice— «las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos». Para evitarlo desvincula clasificación del suelo y valoración y se apoya exclusivamente en la situación, rural o urbana, en la que se encuentren los terrenos. «Debe valorarse lo que hay, no lo que el Plan dice que puede haber en el futuro».



En apoyo de su tesis invoca el artículo 36 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa, según el cual «las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro».

El conjunto argumental es, sin duda, aparatoso y puede resultar, incluso, impactante para el que no esté familiarizado con estos temas. Las cosas son, sin embargo, más complicadas de lo que, en principio, parecen, como podrá comprobarse a continuación.

En efecto, si se afirma, como lo hace la Ley, que el contenido del derecho de propiedad lo fija el plan en cada caso en razón del destino que asigna a los terrenos, no hay más remedio que atenerse a ese contenido cuando los terrenos en cuestión son expropiados en ejecución del propio plan. El legislador no puede autoeximirse del deber de coherencia. Si lo hiciera, se estaría comportando arbitrariamente contra la prohibición expresa que a todos los poderes públicos impone el artículo 9.3, *in fine*, de la Constitución.

Desvincular clasificación y valoración del suelo es algo materialmente imposible, por lo demás. La Ley puede decir lo que quiera, pero, diga lo que diga, todo plan de ordenación urbana tendrá que precisar por dónde se va a extender la ciudad, por dónde van a prolongarse los sistemas generales que conforman su esqueleto. Y desde el momento en que lo diga el mercado se moverá inevitablemente en esa dirección, valorando más los terrenos situados en ella. No hay modo de evitarlo.

El artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa en el que la nueva Ley pretende apoyarse no dice en absoluto lo que ésta parece querer hacerle decir. Nadie lo ha entendido nunca así y nunca se ha aplicado por ello a las expropiaciones urbanísticas, que se han hecho siempre a partir del plan que las da cobertura y teniendo en cuenta, lógicamente, la configuración que ese mismo plan da a la propiedad de los terrenos que autoriza a expropiar. *Ubi commodum, ibi incommodum*. Si el plan es bueno para expropiar, bueno ha de ser también para valorar el bien expropiado.

La Ley de Expropiación Forzosa fue promulgada el 16 de diciembre de 1954 y en esa fecha no existía todavía la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, ni tenía curso, en consecuencia, la nueva concepción del derecho de propiedad que ésta introdujo en nuestro Derecho. El artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa no podía, pues, referirse a las plusvalías generadas por un tipo de planeamiento urbanístico entonces inexistente; se limitaba a expresar una regla, yo diría, universal porque el sentido común sin duda lo es, a saber: que no pueden incluirse en el justiprecio de los bienes que se expropian las plusvalías que puedan aflorar a resultas del proyecto de obra que genera la expropiación. Si se lleva a cabo una expropiación para poner en regadío unos terrenos de secano, la parte de estos terrenos que sea preciso expropiar para realizar las obras tendrá que valorarse de conformidad con lo que los terrenos son en el momento de la expropiación, esto es, como terrenos de secano.

Al apoyarse en el artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa para justificar la exclusión de las plusvalías que genera el planeamiento, la nueva Ley se mete sin advertirlo en un barrizal del que no va a ser fácil salir. Digo esto porque razones de coherencia inexcusables obligan a excluir también las minusvalías que el plan pueda producir. La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el precepto legal en cuestión así lo viene subrayando desde hace muchos años, como es bien sabido.

El artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa no es otra cosa que la expresión en nuestro Derecho de la regla *no scheme* del Derecho inglés, y esa regla es perfectamente compatible con el cómputo de lo que se llaman las *planning assumptions*, esto es, las aptitudes o posibilidades urbanísticas que resultan de los planes y que se concretan y acreditan con las licencias ya obtenidas para edificar en esos terrenos o con las que legalmente podrían obtenerse. Es posible, incluso, solicitar y obtener de la autoridad municipal un *certificate of alternative development* para acreditar ante la autoridad expropiante esas posibilidades o aptitudes urbanísticas que se consideran de obligado cómputo.

Lo único que no se puede computar como parte del valor de lo expropiado son las plusvalías que deriven del concreto proyecto de obra para cuya ejecución se realiza la expropiación. Esto es lo único que prohíbe la regla *no scheme* y lo único que puede considerarse prohibido por el artículo 36 de nuestra Ley de Expropiación. Astrid MUÑOZ ha publicado un interesantísimo libro sobre este asunto (*El problema de la valoración del suelo: el modelo inglés*, Ed. Aranzadi, 2006), al que me remito.

En ese libro los autores de la Ley podrán encontrar también una cumplida explicación del espejismo del que, muy probablemente, han sido víctimas. Me refiero a la vieja idea tan cara al laborismo inglés del *existing use value*.

La valoración de los terrenos de acuerdo con el uso existente en el momento de la expropiación o, como ahora quiere la nueva Ley, de acuerdo exclusivamente con la situación, rural o urbana, en la que dichos terrenos se encuentren en ese momento estuvo ciertamente en vigor en la Inglaterra de la segunda postguerra. Introdujo esa regla la *Town and Country Planning Act* de 1947, en cuyo marco tenía perfecto sentido, ya que esa misma Ley nacionalizó el *ius aedificandi*, por lo que quien quería ejercitar éste tenía que adquirirlo pagando por él un precio en los términos que la propia Ley establecía. Si el *ius aedificandi* no formaba parte del derecho de propiedad, es obvio que lo único que podía valorarse es el uso que se estuviera dando a los terrenos.

En 1953 la Ley puso fin a esa nacionalización del *ius aedificandi* decretada en 1947, por lo que, a partir de ese momento, se hizo insostenible el mantenimiento de la regla del *existing use value*, que fue finalmente eliminada en 1959 para volver al valor de mercado, que, con todas las dificultades que se quieran, es el que sigue en pie en la *Land Compensation Act* de 1961.

Las cosas son, pues, bastante más complicadas de lo que en principio parecen y de como las presenta la nueva Ley, y eso sin contar que el merca-

do no funciona como sus autores creen y que España no es ya en absoluto el país rural que fue. Nadie compra hoy un suelo en situación de rústico por el valor resultante de la capitalización de la renta que produce o puede producir por la potísima razón de que, en la inmensa mayoría de los casos, esa renta es cero o un valor muy próximo a cero. ¿Cuánto puede valer un viñedo si en el marco de la Política Agraria Común es obligatorio arrancar las viñas? ¿Cuánto puede valer una finca ganadera sin las ayudas comunitarias que permiten alimentar el ganado y obtener un ternero como beneficio? La Ley permite, como es lógico, computar como renta esas ayudas, pero ¿qué ocurrirá cuando desaparezcan? Porque, no se olvide, tienen fecha de caducidad. En ese momento, el suelo en situación de rústico no valdrá nada, con la Ley en la mano, porque en cuanto desaparezcan las ayudas una gran parte de él será inevitablemente abandonado.

El suelo rústico se ha abandonado por eso, porque, salvo contadas excepciones, no es rentable su explotación. ¿Cómo puede entonces fijarse su precio en función de una renta inexistente?

El único valor del suelo rústico hoy, con las excepciones locales que todos tenemos en mente, es el valor-oicio, el valor que le dan o le damos los urbanitas que, después de trabajar duro cinco días a la semana, anhelamos disfrutar los dos restantes de la paz que sólo el campo proporciona. Éste es, sin duda, un valor creciente, que irá aumentando progresivamente con el tiempo, pero no tiene nada que ver con el que resulta de la capitalización de la renta. A este precio, cualquiera compraría todos los terrenos que le ofrecieran; lo malo es que nadie los ofrece en esas condiciones.

Si el punto de partida de la Ley es inaceptable, su instrumentación lo es todavía en mayor medida.

La Ley excluye, en efecto, la aplicación del método de comparación porque —dice la Exposición de Motivos— «muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos». «Muy pocas» quiere decir con toda evidencia que hay algunas veces en que sí concurren los elementos necesarios. Si se admite que esto es así, ¿por qué se elimina ese método con carácter general, incluso para esas veces en que podría funcionar correctamente? No hay, ni puede haber, explicación para esto y, cuando no la hay, es forzoso calificar de arbitrario el precepto carente de ella. A la Sentencia constitucional de 22 de marzo de 1988 me remito.

No son, por otra parte, tan pocas las veces en las que el método de comparación no sólo puede, sino que debe aplicarse inexcusablemente. Por lo pronto, siempre que se trate de terrenos que hayan sido introducidos en el tráfico por la propia Administración. Yo conozco varios casos, pero como para muestra basta un botón voy a referirme a uno solo: los terrenos de la Dehesa de Tablada, contiguos a Sevilla, en los que hasta 1997 estuvo el aeródromo militar del mismo nombre. Ese año los terrenos, 350 hectáreas, ni más ni menos, fueron desafectados y acto seguido la Gerencia de Infraestructuras del Ministerio de Defensa los sacó a subasta pública, adjudicándolos a un precio de remate de 3.000 pesetas/m<sup>2</sup>.

El consorcio adjudicatario vendió luego porciones concretas de dichos terrenos a distintos compradores a 5.000, 8.000 e, incluso, 10.000 pesetas/m<sup>2</sup>, siempre en escritura pública y con todos los sacramentos del Derecho tributario. Prescindo de estas operaciones, que, dadas las circunstancias dichas, podrían ser términos de comparación inobjetables, porque para lo que aquí pretendo mostrar me basta con decir que la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla ha intentado por dos veces incorporar esas 350 hectáreas, extensión en la que «caben» ciudades de tipo medio como Burgos o Santander, a su patrimonio municipal del suelo, intentos que han sido frenados por los Tribunales de Sevilla. El segundo de ellos lo fue cuando ya estaba a punto de aprobarse el proyecto de expropiación, proyecto que, con el apoyo del informe de un ingeniero agrónomo, preveía la aplicación (en función, claro está, de la capitalización de la renta potencial de los terrenos) de un justiprecio medio de unos 2 euros/m<sup>2</sup>. ¡Diez veces menos de lo que el Estado recibió ocho años atrás en subasta pública! ¡Ahora se entiende el porqué de la eliminación del método de comparación!

La Ley contempla, ciertamente, la posibilidad de corregir al alza las valoraciones resultantes de la capitalización de la renta «en los lugares de mayor accesibilidad a los núcleos de población, a centros de actividad económica y a los parajes naturales de demanda social intensa en los términos que reglamentariamente se establezcan» —art. 22.1.a), párrafo tercero—, pero la disposición transitoria tercera, apartado 4, prohíbe llevar adelante esa corrección por encima del doble del valor obtenido capitalizando la renta, al menos «mientras no se determinen reglamentariamente los supuestos de aplicación y los criterios de ponderación» a que se refiere el artículo 22.

La remisión en blanco a una norma reglamentaria de los criterios determinantes del valor del derecho de propiedad no es constitucionalmente admisible, aunque esto no parezca preocupar a los autores de la Ley, que en el artículo 25.1 hacen referencia también a una «tasa libre de riesgo» y una «prima de riesgo» que están llamadas a incrementar los gastos y costes que a resultas de la expropiación devengan inútiles, tasa y prima que tampoco se molestan en definir, por lo que habrá de hacerlo el futuro reglamento de la Ley. Otro tanto ocurrirá con el «grado de ejecución» al que se refiere el artículo 25.2.

En una palabra, si reservar una materia a la Ley quiere decir que el ciudadano debe saber a qué atenerse con la sola lectura de la Ley, es evidente que esta nueva Ley estatal del Suelo infringe flagrantemente la reserva legal en este caso porque con la sola lectura de sus preceptos ningún ciudadano puede saber, ni siquiera por aproximación, qué valor se dará a los terrenos de su propiedad en el supuesto de que fuesen expropiados.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

No es necesario, me parece, llevar más adelante el análisis de la nueva Ley para poder concluir que no es, en absoluto, lo que reclaman a gritos las nada halagüeñas circunstancias del momento de las que dan cuenta, un día sí y otro también, las primeras páginas de los periódicos.

Tampoco parece que una Ley como ésta pueda servir para soldar la fractura abierta en nuestra cultura urbanística común y para poner fin a la incomunicación y al desencuentro de las fuerzas políticas que caracterizan la situación actual en lo que al urbanismo respecta.

El modo en que la Ley se ha gestado hace pensar que es más que probable que la historia reciente vuelva a producirse una vez más y que, como viene ocurriendo desde la promulgación de la Ley 8/1990, de 25 de julio, se multipliquen los recursos de inconstitucionalidad, al propio tiempo que las Comunidades Autónomas de color político distinto al del actual Gobierno se ponen de espaldas al mismo para buscar su propio camino, al que, como ya dije, la propia Ley da vía libre en su artículo 6.a), *in fine*.

El legislador ha pretendido, muy probablemente, abaratar las expropiaciones y, por lo tanto, el coste de las obras públicas, que una cierta línea jurisprudencial iniciada al comienzo de la década precedente había contribuido a encarecer de forma tan súbita como desproporcionada. Ha olvidado, sin embargo, que la nueva redacción dada al artículo 25 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, por el artículo 104 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, puso fin a ese problema y que, por lo tanto, era ya perfectamente innecesario cambiar el sistema entero para resolverlo.

No ha tenido en cuenta tampoco que, al actuar como lo ha hecho, ha vuelto a consagrar la tradicional dualidad de valores (los de la Ley y los del mercado), de la que tenemos tan amarga experiencia. Por eso dije al comienzo que la nueva Ley produce la impresión de algo *dejà vu*. Recuerda inevitablemente, en efecto, la tensión generada por los valores, expectante y urbanístico, que introdujo la primera Ley del Suelo de 1956, la respuesta que la jurisprudencia del Tribunal Supremo se creyó obligada a dar al aceptar la aplicación de los criterios estimativos más adecuados del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, la rectificación expresa de esa jurisprudencia por la Ley de Valoraciones de 21 de julio de 1962, la nueva reacción de la jurisprudencia consistente en distinguir entre expropiaciones urbanísticas (las realizadas en ejecución de un plan de urbanismo, a las que serían aplicables los criterios de valoración de la legislación del suelo) y las no urbanísticas (en las que los terrenos podrían valorarse con mayor libertad), la también nueva rectificación legal de esta jurisprudencia por la Ley 8/1990, de 25 de julio, etc.

Creíamos haber terminado con esta negra historia, que vino a convertir la expropiación forzosa en una «lotería negativa» (a quien le toca se le pagan los 2 euros/m<sup>2</sup> que resultan de la capitalización de la renta, mientras que los demás adquieren los valores de mercado, los obtenidos incluso por

la Administración en subasta pública), con la Ley 6/1998, de 13 de abril, pero esta nueva Ley nos devuelve nuevamente al pasado. Da pereza, incluso, pensarlo.

Con todo, los grandes beneficiarios de la Ley van a ser los promotores, los agentes urbanizadores, especialmente los advenedizos, que son los que no tienen suelo de su propiedad.

Si se «cruzan» las normas de los dos bloques que contiene la nueva Ley, la que otorga el protagonismo del proceso de urbanización al agente urbanizador y la que fija el valor de los terrenos de acuerdo con la capitalización de la renta real o potencial, como se «cruzan» en un ordenador dos series de datos, el resultado es espectacular: hasta ahora, el agente urbanizador que no llegaba a un acuerdo con los propietarios solicitaba a la Administración la expropiación de éstos y, en su calidad de beneficiario, les pagaba el justiprecio correspondiente a la clasificación y calificación de sus terrenos por el plan; ahora, en cambio, al agente urbanizador esta operación le va a salir mucho más barata porque el justiprecio de los terrenos vendrá dado por la capitalización de su renta real o potencial. Con 2 euros/m<sup>2</sup> podrá adquirir lo que antes le costaba diez veces más.

El ahorro de sus costes no se reflejará en el precio final de las viviendas, porque, como todo el mundo sabe, el precio de éstas es el que el mercado en cada caso está dispuesto a admitir, no el que resulta de la suma de todos los costes de producción (suelo, construcción, costes financieros y de gestión, etc.). Se traducirá, pues, en un incremento de sus beneficios.

Ni en sueños podrían haber imaginado siquiera nada parecido. Es sorprendente en extremo, procediendo la Ley de quien procede, pero a la vista de su contenido es forzoso reconocer que si le hubieran pedido a una asociación de promotores la elaboración de una nueva Ley del Suelo, no se hubiera atrevido siquiera a presentar una tan favorable a los intereses de sus asociados como ésta.