

## LA VALORACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE Y EL VALOR DE MERCADO EN EL TRLS 08 Y SU REGLAMENTO DE VALORACIONES

**Josep Ortiz Ballester**

*Abogado del Área de Derecho Público de Gómez-Acebo & Pombo  
Diploma en Estudios Avanzados en Derecho Administrativo.  
Universitat de València*



Este trabajo ha obtenido el 1.<sup>er</sup> **Premio Estudios Financieros 2014** en la modalidad de **Derecho Constitucional y Administrativo**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Manuel ARENILLA SÁEZ, don Ernesto GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, don Federico Andrés LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, don Javier MANCHADO DE ARMAS y don Alberto PALOMAR OLMEDA. Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

---

### EXTRACTO

El régimen de valoración del suelo de la Ley del Suelo de 2007 fue objeto de temprana crítica por una gran parte de la doctrina que consideraba que su única voluntad era deflactar el coste del suelo en las expropiaciones.

Esta ley, respecto al suelo no urbanizable (rural), mantiene la voluntad objetivadora de las leyes de suelo anteriores, que abjuran del valor de mercado y prohíben la toma en consideración de sus expectativas urbanísticas.

El objeto de este trabajo es analizar la relación entre el valor de mercado y la valoración del suelo rural a la luz del régimen de valoraciones del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 y su desarrollo reglamentario, dado que cuando el legislador renuncia a aplicar un método de valoración que determine el valor de mercado, nada garantiza que el justiprecio resultante se le aproxime.

**Palabras claves:** expropiación, Ley del Suelo, Reglamento de Valoraciones, valoración de suelo no urbanizable y urbanismo.

---

*Fecha de entrada: 30-04-2014 / Fecha de aceptación: 10-07-2014*

## THE VALUATION OF THE LAND THAT CANNOT BE DEVELOPED AND THE MARKET VALUE IN THE TRLS 08 AND ITS VALUATION REGULATIONS

Josep Ortiz Ballester

---

### ABSTRACT

The land valuation system of the LS 07 was subject of early criticism by a large part of the doctrine that considered that its sole intention was to deflate the cost of land in the expropriations. This law, regarding land that cannot be developed (rural), maintains the objectifying will of the previous land acts, which forswear the market value and prohibit taking into consideration their urban development expectations.

The purpose of this paper is to analyse the relation between the market value and the appraisal of rural land in light of the assessment system of the TRLS 08 and its regulatory implementation, given that when the lawmaker waives applying an assessment method that determines the market value, nothing guarantees that the resulting appraisal comes close to it.

**Keywords:** expropriation, Spanish Land Act, Valuations Regulations, valuation of land that cannot be developed and urban law.

---

---

## Sumario

1. Por qué la relación entre valor del suelo no urbanizable y valor de mercado resulta constitucionalmente relevante
2. Antecedentes normativos relativos a la valoración del suelo no urbanizable
  - 2.1. La valoración de fincas rústicas en la LEF: el justiprecio como valor de sustitución
  - 2.2. La LS 56 y su renuncia al valor de mercado: el valor inicial como paradigma del valor del suelo rústico
  - 2.3. EL TRLS 76 y la ruptura definitiva con el valor de mercado: el valor inicial como valor del suelo no urbanizable
  - 2.4. El TRLS 92 y la consolidación del valor inicial como valor del suelo no urbanizable
  - 2.5. La LS 98: la vuelta al valor de mercado, en principio, y el intento posterior de recuperar el valor inicial como valor de suelo no urbanizable
  - 2.6. La modificación fallida de la LS 98 para evitar la valoración de expectativas urbanísticas
  - 2.7. La consolidada jurisprudencia sobre valoración del suelo no urbanizable previa a la entrada en vigor de la LS 07
3. La valoración del suelo no urbanizable en el TRLS 08 y el Reglamento de Valoraciones
  - 3.1. La LS 07 y la consolidación del valor inicial como valor del suelo no urbanizable
  - 3.2. La capitalización de rentas de la explotación y su desarrollo reglamentario
  - 3.3. El factor global de localización
4. La valoración del suelo no urbanizable en el TRLS 08 y el valor de mercado
  - 4.1. El valor de capitalización es, normalmente, un valor inferior al de mercado
  - 4.2. El factor de localización incrementa el valor del suelo, pero no arroja un valor de mercado
  - 4.3. El valor del suelo, en ciertos supuestos, puede resultar irrazonable o desproporcionado
  - 4.4. El valor del suelo, en ciertos supuestos, puede resultar superior a su valor de mercado
  - 4.5. Breve reflexión sobre la obtención de justiprecios superiores al valor de mercado

### Bibliografía

## 1. POR QUÉ LA RELACIÓN ENTRE VALOR DEL SUELO NO URBANIZABLE Y VALOR DE MERCADO RESULTA CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTE

El objeto de este trabajo es el análisis de la relación entre el valor del suelo no urbanizable a efectos de su expropiación en el Texto Refundido de la Ley del Suelo 08 (TRLR) y su valor de mercado, motivo por el cual consideramos adecuado dedicar sus primeras líneas a explicar qué relevancia tiene la relación entre estos valores.

La indemnización al expropiado por la privación coactiva de su propiedad, reconocida en el artículo 33.3 de la CE, es una cuestión fuera de todo debate, pero qué debe valorarse y cómo se debe tasar alimenta las discusiones doctrinales sobre la valoración del suelo desde hace más de medio siglo.

En concreto, la discusión pivota entre la afirmación de una necesaria reparación integral del daño causado (que considera que el valor del bien debe coincidir con su valor de mercado para que permita la adquisición de un bien sustancialmente idéntico)<sup>1</sup> y la defensa de una indemnización razonable que excluya elementos especulativos<sup>2</sup> (como la valoración de expectativas urbanísticas)<sup>3</sup>.

Así, si la más elemental justicia material suscita la intuición de que la valoración justa debe ser la de mercado, las leyes de suelo han desechado sistemáticamente esta valoración respecto al suelo no urbanizable (con la excepción aparente de la LS 98).

Este planteamiento contrasta con el planteamiento de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF)<sup>4</sup>, cuya piedra angular era, justamente, garantizar que el establecimiento de métodos de valoración

<sup>1</sup> BOIX PALOP, A. (2013:258): «Si una expropiación no se aproxima al precio de mercado del bien es más que dudoso que podamos entender cumplida la exigencia de indemnidad, en la medida en que, como no es complicado de entender, va a imposibilitar la adquisición de un bien que sustituya al expropiado y que tenga unas características que lo hagan homologable a este último».

<sup>2</sup> CABALLER MELLADO, V. (2010:7) concluye que «la consideración de las expectativas urbanísticas en las indemnizaciones por expropiación del suelo agrario contradice el artículo 47 de la CE 78» porque incrementa el valor de mercado, lo cual frena la frecuencia de las transacciones y fomenta la especulación del suelo, y porque asigna a priori la totalidad de las plusvalías de una urbanización cuya materialización se producirá en un futuro en la cual este propietario no participa.

<sup>3</sup> BAÑO LEÓN, J. M.<sup>a</sup> (2007:49) destaca que «una cosa son las expectativas que pueden cotizar en el mercado y otra bien distinta que el valor real del suelo deba incorporar esas hipótesis. Tradicionalmente el criterio estimativo general de la valoración del bien es el valor de sustitución, que se considera equivalente al valor de mercado», si bien el suelo «no soporta un análisis tan elemental. El valor del suelo en sí mismo considerado y el valor de mercado de ese suelo no son una misma cosa. Aquí no resulta útil el valor de sustitución porque el mercado no tiene en cuenta respecto al suelo el valor de sustitución del bien, sino el posible destino a que el suelo se dedique».

<sup>4</sup> ROCA CLADERA, J. (1998:288) explica como «el dogma del justiprecio» se pone en cuestión con «la irrupción del urbanismo» y que «en este contexto la búsqueda de un valor objetivo, desprovisto de componente especulativa, pasó a situarse en el centro de atención del legislador».

que otorgaran un mínimo de seguridad jurídica no implicase un resultado alejado del valor de sustitución del bien.

El choque entre una normativa reacia a valorar el suelo no urbanizable de conformidad a su valor de mercado y una normativa tendente a todo lo contrario explica la jurisprudencia recaída en esta materia y las sucesivas reformas legislativas, como veremos más adelante al explicar la evolución normativa hasta la fecha.

En nuestro contexto actual, la primera cuestión a analizar es si la garantía expropiatoria del artículo 33 de la CE obliga a que se indemnice al expropiado conforme a valor de mercado, y la respuesta es necesariamente negativa conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC)<sup>5</sup>, que admite que el legislador fije determinadas modalidades de valoración que garanticen «un razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación», un equivalente o contraprestación del valor transferido [SSTC n.º 251/2006, FJ 5.º; n.º 61/1997, FJ 29.º a) y n.º 6/1991, FJ 7.º].

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), construida inductivamente a partir del acervo europeo común en la materia<sup>6</sup>, también incide en el necesario equilibrio entre el valor del bien y la indemnización, entre las exigencias de la comunidad y la salvaguardia de los derechos individuales<sup>7</sup>, si bien, en casos realmente excepcionales ha considerado que queda justificada una indemnización inferior<sup>8</sup> al valor de los bienes y derechos expropiados<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> CHINCHILLA PEINADO, J. A. (2007:586) considera resulta plenamente conforme con la garantía constitucional de la propiedad establecer criterios valorativos inferiores al valor íntegro de mercado, por mor de la función social de la propiedad.

<sup>6</sup> BOIX PALOP, A. (2013:262) destaca al analizar el régimen jurídico de la expropiación forzosa en Francia, Italia y Alemania que «la pauta general, en definitiva, es el empleo del precio de mercado como factor más o menos pivotal, aunque pueda estar sometido a correcciones, pero siempre excepcionales y muy matizadas. En general ningún ordenamiento jurídico parece desear apartarse en exceso del mismo. Cuestión distinta, por supuesto, son las plusvalías aparecidas como consecuencia del proceso de urbanización o con la transformación de la calificación».

<sup>7</sup> En el caso Scordino c. Italia de 29 de marzo de 2006 se sostiene que «sin el pago de una cantidad razonablemente ligada al valor, la privación de la propiedad constituye normalmente una interferencia desproporcionada que no puede considerarse justificada al amparo del artículo 1 del Protocolo n.º 1», y que «una adecuada compensación se debe corresponder con el valor de la propiedad».

<sup>8</sup> BOIX PALOP, A. (2013:263) afirma que «es posible incluso llegar a aceptar expropiaciones sin indemnización en circunstancias absolutamente excepcionales (que no meramente difíciles o delicadas)», pero que no «resultaría admisible un sistema que supusiera un modelo general de valoraciones totalmente desconectado y fuera de proporción con el valor ordinario de los bienes expropiados».

<sup>9</sup> BARCELONA LLOP, J. (2011:71-73) explica que, si bien el Tribunal admite que las privaciones sin indemnización no son *per se* incompatibles con el artículo 1 del Protocolo Adicional; no conviene sobredimensionar este argumento, y destaca que el Tribunal solo permite privaciones con indemnizaciones inferiores al valor de mercado cuando concurren «circunstancias excepcionales» que rara vez se han reconocido por el TEDH. De igual modo, se han admitido valoraciones inferiores a las de mercado en casos excepcionales, «hipótesis nada normales o habituales, sea por la finalidad perseguida, sea por la dimensión de la operación misma, sea, en fin, por ciertas circunstancias históricas que siguen dejándose sentir décadas después», como por ejemplo: «a) Cualificadas finalidades de reforma económica y social: James (1986)», «b) Nacionalizaciones: Lithgow (1986)», y «c) Situaciones muy particulares, como la derivada del compromiso adquirido

En cambio, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS)<sup>10</sup> resulta más sencillo encontrar pronunciamientos que vinculan justiprecio e indemnidad<sup>11</sup>, aunque no resulte claro definir de dónde proviene el mandato que obligaría a una reparación integral del daño causado, en atención a la jurisprudencia del TC antes mencionada<sup>12</sup>.

En conclusión, el justiprecio puede no coincidir con el valor de mercado, pero la garantía expropiatoria exige una relación proporcional entre ambos valores<sup>13</sup>.

En estos términos de calculada ambigüedad por parte de nuestro intérprete constitucional se debe encajar el análisis de la normativa de valoración de suelo.

Por lo tanto, la relación entre el valor de suelo fruto de aplicar el TRLS 08 y el valor de mercado resulta de gran relevancia para analizar su constitucionalidad en materia de valoraciones expropiatorias<sup>14</sup>.

## 2. ANTECEDENTES NORMATIVOS RELATIVOS A LA VALORACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE

### 2.1. LA VALORACIÓN DE FINCAS RÚSTICAS EN LA LEF: EL JUSTIPRECIO COMO VALOR DE SUSTITUCIÓN

La LEF, en su exposición de motivos, afirmaba su voluntad de objetivar la valoración del suelo para reducir la litigiosidad, pero sin afectar a la justa valoración de los bienes si los métodos de valoración previstos se demostraran inadecuados.

---

por Polonia tras la Segunda Guerra Mundial de compensar a los ciudadanos polacos que fueron expulsados de sus propiedades a causa de la invasión soviética del país en 1939 y a quienes tuvo que acoger después: Broniowski (2004)».

<sup>10</sup> En efecto, el TS ha identificado con la idea de sustitución: «proveer al expropiado con dinero suficiente para obtener su adecuada sustitución, evitando con ello que recaiga únicamente en el mismo la carga de subordinación de los intereses particulares sobre los generales que la institución de la expropiación forzosa entraña» (STS de 20 de enero de 1978) o «la compensación real del bien expropiado otorgando un valor de sustitución» (STS de 21 de enero de 1992).

<sup>11</sup> DOMÉNECH PASCUAL, G. (2012:61): «Este principio exige que el justiprecio alcance, sin rebasarlo, hasta el punto de compensar todos los perjuicios patrimoniales que para el expropiado se derivan de la privación de sus bienes y derechos. La indemnización que se le ha de pagar debe restablecer el valor neto que su patrimonio tenía antes de producirse la operación expropiatoria».

<sup>12</sup> DOMÉNECH PASCUAL, G. (2012:62) destaca que la jurisprudencia del TC implica que «las reglas que flexibilicen el principio de indemnidad son admisibles, siempre que cuenten con una base mínimamente razonable».

<sup>13</sup> CHINCHILLA PEINADO, J. A. (2007:587) destaca que «el TEDH ha considerado desproporcionada una diferencia entre el precio de mercado y la indemnización recibida del 40 por 100 (STEDH de 29 de junio de 2004, ap. 97, Caso Scordino contra Italia) o del 60 por 100 (STEDH de 11 de enero de 2001, ap. 56, Caso Platakou contra Grecia)».

<sup>14</sup> BAÑO LEÓN, J. M.<sup>a</sup> (2007:47): «Desde un punto de vista constitucional lo que habrá que examinar es si la regulación normativa ofrece un valor adecuado o no, en definitiva, si el precio pagado constituye una valoración razonable o llega al límite de la incautación, lo que determinaría su inconstitucionalidad».

El valor objetivo de las fincas rústicas era el resultado de la media aritmética entre la cantidad resultante de capitalizar al interés legal la renta líquida de rústica (aumentada en un cinco o en un diez por ciento, según sea catastrada o amillarada), y el valor en venta actual de fincas análogas por su clase y situación en el mismo término municipal o comarca (art. 39 LEF).

Esta valoración mediante criterios tasados cedía ante otros criterios estimativos cuando su aplicación no se correspondía con su valor real<sup>15</sup> (art. 43 LEF) con la finalidad de determinar un valor de sustitución que garantizara la indemnidad del expropiado.

La aplicación de estos criterios respecto a la valoración del suelo se mantuvieron vigentes para las expropiaciones no urbanísticas hasta la entrada en vigor de la LS 90, momento en que se derogó la aplicación de la LEF para cualquier valoración de suelo. Con anterioridad, la LS 56 excluyó su aplicación a las expropiaciones en razón de urbanismo.

## 2.2. LA LS 56 Y SU RENUNCIA AL VALOR DE MERCADO: EL VALOR INICIAL COMO PARADIGMA DEL VALOR DEL SUELO RÚSTICO

Recordar que el planteamiento de la LEF es del máximo interés debido a que quedó deserrado del ámbito de las valoraciones urbanísticas desde la primera ley de suelo, la LS 56, que afirmó solemnemente que el valor justo<sup>16</sup> del suelo es el valor objetivo que se obtenía de la aplicación de sus métodos de valoración<sup>17</sup>.

Sin ánimo de ser exhaustivos, resulta necesario explicar someramente por qué se gesta y consolida este criterio contrario a una valoración del suelo no urbanizable conforme a su valor de mercado.

Nuestro sistema urbanístico se ha construido sobre el principio de equidistribución de beneficios y cargas, esto es, el planeamiento establece la posibilidad del desarrollo urbano del suelo y los propietarios adquieren esa edificabilidad, y por lo tanto la propiedad del suelo transformado

<sup>15</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. (1993:22): «El equilibrio razonable, ese valor real en un sistema de economía de mercado, como es el nuestro, resulta precisamente el mercado mismo, que es donde el expropiado ha de encontrar el equivalente del bien o derecho del que se ve despojado». En el mismo sentido, GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1964:22) y SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2004:448).

<sup>16</sup> En este sentido, la exposición de motivos de la LS 56 señala que «... el tráfico sobre terrenos no se opera, por otra parte, en un régimen de competencia perfecta, en el que pueda decirse que la ley económica del mercado determine naturalmente un precio justo que excluya legítimamente toda intervención».

<sup>17</sup> BOIX PALOP, A. (2013): «Las normas urbanísticas han venido tratando de encorsetar, con diversos mecanismos y procedimientos, la determinación del valor, pretendiendo objetivarlo en la medida de lo posible y rebajándolo por medio de la exclusión legal de la incorporación al valor del bien de las expectativas de revalorización del mismo, con base en el artículo 47 de la CE y en la propia LEF (art. 36.1), idea recogida y extremada por la vigente LS».

resultante, siempre que cumplan con sus obligaciones (cesión de suelo de uso dotacional y pago de los costes de urbanización).

Desde esta óptica, el legislador ha considerado tradicionalmente injusto que el propietario que no ha llegado a asumir ningún riesgo económico obtenga el mismo beneficio que quien sí que lo hizo, porque la valoración de ese aprovechamiento si no se han cumplido previamente con las citadas cargas «supondría la usurpación de algo que no pertenece al dueño»<sup>18</sup>, si bien este principio no se ha aplicado estrictamente en ninguna ley de suelo<sup>19</sup>.

Así, la LS 56 incorporó una serie de métodos vinculados a la situación urbanística del suelo<sup>20</sup> que se fuera a expropiar (a su clasificación) y respecto al suelo rústico determinó su valoración según su valor inicial o valor expectante<sup>21</sup> (si tenía perspectivas apreciables de utilización urbanística en los próximos 15 años).

El valor inicial se calculaba a partir de los rendimientos de la explotación rústica efectiva o potencial (arts. 85 y 86 LS 56), mediante la capitalización de la renta de la tierra. El aprovechamiento rústico susceptible de estimación era el agrícola, forestal, cinegético, paisajístico y cualquier otro semejante, sin que pudieran considerarse los precios en venta de fondos análogos, las plusvalías o las expectativas urbanísticas de cualquier clase<sup>22</sup>.

Este concepto de valor inicial como valor intrínseco del suelo al margen de toda expectativa o plusvalía urbanística se mantendrá en términos sustancialmente idénticos hasta la entrada en vigor de la LS 98.

<sup>18</sup> La exposición de motivos de la LS 56 expresa esta idea con la mayor claridad: «el beneficio que puede obtenerse de transformar el terreno rústico en solar es perfectamente lícito, siempre que sea el propietario quien haya costeado la urbanización de determinante de aquella mejora y subsiguiente incremento de valor. Pero en cambio, la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el coste de las obras correspondientes, implica usurpación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de la comunidad».

<sup>19</sup> BAÑO LEÓN, J. M.<sup>a</sup> (2004:212) entiende que conforme al ideario de la LS 98, aunque es predicable de las anteriores, «cuando la Administración expropia un suelo al propietario que no ha patrimonializado el aprovechamiento no puede reconocerle el valor de algo que no tiene», pero afirma que ninguna Ley de Suelo ha optado por este extremo por «la idea de reparto equitativo de beneficios y cargas (...) La idea es: como el simple hecho de la clasificación artificial del suelo en el Plan produce la posibilidad de unas jugosas plusvalías, es equitativo que a quien resulta expropiado se le valore el terreno como si hubiera adquirido tales plusvalías».

<sup>20</sup> ROCA CLADERA, J. (2007:432) destaca que «Las leyes del suelo ratificaron, por tanto, un modelo de valoración post-plan, no preplan. El valor del suelo, una vez concebido el aprovechamiento urbanístico por el acto alumbrador del mismo (la aprobación del planeamiento), incardinaba las expectativas de lucro generadas por aquel... Este es el camino por el que optó la legislación urbanística española desde sus orígenes en 1956».

<sup>21</sup> El valor expectante era el resultado de agregar al valor inicial las plusvalías derivadas de su expectativa de uso, que se obtenía a partir de las reglas del anexo de coeficientes aplicables a los suelo urbanos o acudiendo al arbitrio municipal sobre ordenación urbanística

<sup>22</sup> Artículo 6 del Decreto 343/1963, de 21 de febrero.



Debe recordarse que estos criterios se utilizaban cuando la expropiación era por razón de urbanismo, de modo que el régimen de valoraciones previsto en la LEF resultaba aplicable en el resto de supuestos<sup>23</sup>.

### 2.3. EL TRLS 76 Y LA RUPTURA DEFINITIVA CON EL VALOR DE MERCADO: EL VALOR INICIAL COMO VALOR DEL SUELO NO URBANIZABLE

La LS 75 y el TRLS 76 mantuvieron la aplicación del valor inicial al suelo rústico, pero excluyeron el valor expectante, de modo que el suelo no urbanizable, con independencia de si tenía perspectivas apreciables de utilización urbanística, se valoraba exclusivamente atendiendo a su rendimiento rústico (el agrícola, el forestal, el ganadero, el cinegético y cualquiera otro semejante) o por su valor medio en venta a efectos de su explotación rústica (art. 104 TRLS 76).

La valoración conforme a su rendimiento rústico se obtenía de capitalizar el rendimiento medio, real o potencial, de los cinco años anteriores al interés legal del dinero. El rendimiento medio se obtenía de deducir del valor del producto medio real o potencial de los cinco años anteriores, las cantidades correspondientes a gastos directos o indirectos de explotación más el beneficio del cultivador o renta del empresario (art. 141 RGU).

El valor medio en venta, a efectos o en función de su explotación agrícola, ganadera, cinegética, minera o cualquiera otra semejante, se determinaba teniendo en cuenta los precios de fincas análogas por sus circunstancias de rendimiento bruto, situación y tamaño (art. 142 RGU).

La valoración obtenida por cualquiera de estos métodos se sustituía por el valor fiscal si este fuera superior. De este modo, el valor fiscal jugaba como un valor mínimo en el cálculo del justiprecio (art. 104.5 TRLS 76).

### 2.4. EL TRLS 92 Y LA CONSOLIDACIÓN DEL VALOR INICIAL COMO VALOR DEL SUELO NO URBANIZABLE

La LS 90 y el TRLS 92 mantienen la valoración del suelo no urbanizable sin consideración alguna a su posible utilización urbanística y determinan su valoración conforme a los criterios contenidos en las disposiciones que regulan las valoraciones catastrales del suelo de naturaleza

---

<sup>23</sup> La posibilidad de acudir a este criterio estimativo explica, en nuestra opinión, el restrictivo concepto de expropiación por razón de urbanismo que mantuvo la jurisprudencia mientras se mantuvo esa dualidad de regímenes valorativos. *Vide* en este sentido ORTIZ BALLESTER, J. (2012).

rústica<sup>24</sup> (capitalización de rentas reales o potenciales según la aptitud de la tierra para la producción, los distintos cultivos o aprovechamientos).

Por lo tanto, se abandona tanto el método de comparación como el valor fiscal como valor mínimo en el cálculo del justiprecio.

## 2.5. LA LS 98: LA VUELTA AL VALOR DE MERCADO, EN PRINCIPIO, Y EL INTENTO POSTERIOR DE RECUPERAR EL VALOR INICIAL COMO VALOR DE SUELO NO URBANIZABLE

La LS 98 supuso un régimen novedoso, enfáticamente manifestado en su exposición de motivos, que alteró notablemente el régimen de valoración tradicional del suelo no urbanizable al afirmar que el único valor justo era el valor de mercado<sup>25</sup>.

Si la exposición de motivos hubiera mantenido un discurso similar a las leyes del suelo anteriores, el régimen de valoraciones de suelo no urbanizable no hubiera supuesto una novedad especialmente destacable, dado que la valoración por comparación, «valor medio de venta», se había previsto en el TRLS 76<sup>26</sup>, y la valoración por capitalización es una constante en todas y cada una de las leyes de suelo.

Muy al contrario, su contenido emparentaba mejor con la LEF<sup>27</sup> al manifestar que el valor de sustitución es el valor de mercado y al no incluir ninguna limitación a la toma en consideración de expectativas urbanísticas<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F. (2004:285): «La remisión a la metodología catastral de valoración, recogida básicamente en el artículo 68 de la LRHL, suponía en suma la capitalización al interés reglamentariamente establecido de las rentas reales o potenciales de los terrenos, lo que llevaba en la práctica a la aplicación del primero de los criterios evaluatorios contemplados en la LS de 1976».

<sup>25</sup> Recuerda CHINCHILLA PEINADO, J. A. (2007:581) que el origen de esta afirmación se encuentra en el Borrador de Anteproyecto de esta Ley, aceptado por el Consejo de Ministros en su reunión de 12 de marzo de 1997, en el que como criterio general de valoración se establecía el método de comparación.

FERNÁNDEZ TORRES, J. R. (2007:314) señala que la no modificación de la exposición de motivos se justifica porque los criterios de valoración definidos tienden a la consecución del valor de mercado.

<sup>26</sup> Pero, como recuerda la STS de 22 de junio de 1999 [RJ 1999, 5737], este artículo no hacía «reserva alguna en relación con la imposibilidad de tener en cuenta las expectativas urbanísticas».

<sup>27</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F. (2004:299) afirma que esta ley supuso «la vuelta a los viejos dogmas de la institución expropiatoria» y BASSOLS COMA, M. (1999:15) que implicaba «recuperar la aplicación del artículo 43 de la LEF respecto a la valoración del suelo».

<sup>28</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J. R. (2007:314) destaca que la jurisprudencia no ha dudado en asumir que «la valoración, que se concreta en los artículos 23 y siguientes, de dicha Ley responde al intento del legislador de establecer criterios que determinen el valor justo del terreno, que la propia Ley identifica con el de mercado» y las SSTs de 31 de enero

En ese contexto, el método de comparación con fincas análogas para valorar suelo no urbanizable se interpretó como el sistema idóneo que garantizaba una valoración de mercado<sup>29</sup> sin cortapisas susceptible de incorporar expectativas urbanísticas en su determinación<sup>30</sup>.

La identidad de razón que justificase la analogía debía tener en cuenta el régimen urbanístico, la situación, tamaño y naturaleza de las citadas fincas en relación con la que se valora, así como, en su caso, los usos y aprovechamientos de que sean susceptibles (art. 26.1 LS 98).

Subsidiariamente al método de comparación, cuando por la inexistencia de valores compatibles no fuera posible su aplicación, se optó por el sistema tradicional en las anteriores leyes, la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo conforme a su estado en el momento de la valoración (art. 26.2 LS 98), que como hemos visto va unido a la voluntad de obtener una valoración que excluya cualquier uso urbanístico, pero la propia filosofía de la ley, al afirmar que el único valor justo era el de mercado<sup>31</sup>, y la ausencia de toda referencia a la exclusión de su posible utilización urbanística, facilitaba el incremento del valor resultante mediante la aplicación de coeficientes que permitían incorporar las expectativas urbanísticas al resultado de la capitalización<sup>32</sup>.

## 2.6. LA MODIFICACIÓN FALLIDA DE LA LS 98 PARA EVITAR LA VALORACIÓN DE EXPECTATIVAS URBANÍSTICAS

La valoración del suelo no urbanizable no fue objeto de modificación, pero podemos afirmar que el legislador no era partidario de la inclusión de expectativas urbanísticas en la valoración del suelo que no estuviera clasificado como urbanizable delimitado, a pesar de todo lo expuesto.

En efecto, la Ley 10/2003<sup>33</sup> modificó el artículo 27 de la LS 98, relativo a la valoración del suelo urbanizable, para aclarar respecto al suelo urbanizable delimitado que «se descartarán los

---

de 2006 [RJ 2006, 1446 y 1447], de 21 de febrero de 2006 [RJ 2006, 790], de 17 de mayo de 2006 [RJ 2006, 4573], de 18 de mayo de 2006 [RJ 2006, 3014] y de 24 de mayo de 2006 [RJ 2006, 8434]».

<sup>29</sup> ROCA CLADERA, J. (1998:312) destaca que la comparación de precios en ofertas de venta no puede excluir las expectativas de mercado.

<sup>30</sup> BAÑO LEÓN, J. M.<sup>a</sup> (2007:54) explica que el término de comparación no podía o no debía tener en cuenta expectativas urbanísticas, «ahora bien, el problema del método de comparación es que al comparar precios de venta y ofertas de venta de fincas en el mercado, no puede excluir las expectativas urbanísticas si el mercado las cotiza».

<sup>31</sup> STS de 10 de abril de 2013 [RJ 2013, 3030].

<sup>32</sup> CHINCHILLA PEINADO, J. A. (2007:609) relaciona una serie de sentencias de Tribunales Superiores de Justicia que incrementan el valor obtenido por capitalización de rentas entre un 10% y 50% al concurrir una «razonable previsibilidad de que en un tiempo significativo en términos económicos el terreno fuese a ser incorporado al proceso urbanizador».

<sup>33</sup> Con anterioridad, la Ley 53/2002 incluyó un segundo párrafo al artículo 25 en el que se indicaba que la valoración de los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, autonómico o es-

elementos especulativos del cálculo y aquellas expectativas cuya presencia no esté asegurada» y respecto al suelo urbanizable no delimitado que su valor «determinará en la forma establecida para el suelo no urbanizable, sin consideración alguna de su posible utilización urbanística».

La finalidad de esta reforma era, según reza su exposición de motivos<sup>34</sup>, evitar interpretaciones contrarias a los criterios generales de la ley que no permiten la valoración de expectativas urbanísticas<sup>35</sup>, pero no se reflejó expresamente en el criterio de valoración del suelo no urbanizable, ni esta clasificación del suelo se citaba en la exposición de motivos, lo cual llevaba a una reflexión de gran interés: ¿la interdicción de valorar expectativas no afectaba al suelo no urbanizable?<sup>36</sup>

Parece obvio que si el legislador no quería que se valoraran expectativas urbanísticas en el suelo urbanizable no delimitado, no pretendía excepcionar el suelo no urbanizable, pero la jurisprudencia<sup>37</sup> ha afirmado que, ante la falta de modificación del artículo 26 de la LS 98 («ninguna dificultad existía para introducir en el artículo 26 un párrafo análogo al contenido en el inciso final del artículo 27.2 en su nueva redacción»), no cabía hacer extensiva esta regla al suelo no urbanizable, más aún cuando su valoración «constituye un criterio jurisdiccional reiterado»<sup>38</sup>.

A mayor abundamiento, esta jurisprudencia afirma que la valoración de parcelas clasificadas como no urbanizables, pero cuya ubicación permite suponer su próxima incorporación a la malla urbana, no puede limitarse a su valor rural, motivo por el que su valoración debe incorporar ese plusvalor que supone su localización, motivo por el que se reconoce a estos suelos un mayor valor basado en ciertas circunstancias (proximidad a poblaciones, vías de comunicación, centros

---

tatal se realizaría conforme a la clase de suelo por el que discurrieran, con la única excepción de que el planeamiento urbanístico los hubiera adscrito o incluido en algún ámbito de gestión; en este caso su valoración se determinaría en función del aprovechamiento de dicho ámbito.

La finalidad de este artículo era limitar cierta corriente jurisprudencial que valoraba suelo no urbanizable como si fuera urbanizable cuando se expropia para infraestructuras que crean ciudad. Por lo tanto, no se modificaba la valoración del suelo no urbanizable, sino que se pretendía evitar que los Tribunales no aplicaran el criterio de valoración vinculado a esta clasificación de suelo en ciertas circunstancias.

<sup>34</sup> «Finalmente, y con el fin de aclarar los métodos aplicables en las valoraciones de los suelos urbanos y urbanizables, evitando interpretaciones contrarias a los criterios generales de la ley, se modifican los artículos correspondientes, explicitando la aplicación en cada caso de uno u otro método, descartando de forma expresa los elementos especulativos y expectativas cuya presencia futura no esté asegurada y ratificando la deducción de la totalidad de los gastos de transformación del suelo que contempla la propia ley».

<sup>35</sup> JORDANO FRAGA, J. (2009:362) señala que «el propósito de las sucesivas reformas ha sido –como fácilmente puede verse– abaratar las expropiaciones».

<sup>36</sup> BAÑO LEÓN, J. M.<sup>a</sup> (2007:46) señala que la LS 98 prohíbe explícitamente a raíz de la Ley 10/2003 la valoración de expectativas urbanísticas en suelo no urbanizable.

<sup>37</sup> STS de 19 noviembre 2013 (recurso 815/2011).

<sup>38</sup> SSTS de 13 de noviembre de 2007 (recurso 6851/2004), de 17 de febrero de 2010 (recurso 1308/2006), de 16 de septiembre de 2011 (recurso 4254/2008), de 30 de noviembre de 2011 (recurso 6513/2008) y de 22 de octubre de 2012 (recurso 6736/2009).

de actividad económica y otras análogas), sin que esta valoración suponga que se considere «su posible utilización urbanística»<sup>39</sup>.

Esta jurisprudencia, no puede negarse, recoge la herencia de uno de los rasgos más característicos de nuestra jurisprudencia<sup>40</sup>, su renuencia a la valoración objetiva cuando resulta desproporcionada respecto al valor de mercado<sup>41</sup>.

## 2.7. LA CONSOLIDADA JURISPRUDENCIA SOBRE VALORACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE PREVIA A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LS 07

Con la finalidad de completar el escenario en el que irrumpe la LS 07, debemos hacer una breve mención a la célebre jurisprudencia sobre infraestructuras que crean ciudad. En resumen, la jurisprudencia entiende que una infraestructura, aunque sea supramunicipal, tiene vocación o trascendencia urbana, debe valorarse como si se tratara de un sistema general municipal, esto es, como suelo urbanizable. De igual modo, procede valorar como suelo urbanizable el suelo no urbanizable expropiado si la actuación expropiatoria supone una indebida singularización (se desgaja el suelo de un entorno de suelo urbanizable al clasificarlo como no urbanizable). En ambos casos, la jurisprudencia considera que debe primar el principio de equidistribución de beneficios y cargas y que, en consecuencia, al expropiado debe reconocerse la plusvalía urbanística igual que al resto de propietarios que participan de una actuación de transformación urbanística<sup>42</sup>.

Resulta interesante destacar que esta jurisprudencia no supone que se obtenga un valor de mercado, sino que se valora el suelo conforme a un aprovechamiento urbanístico inexis-

<sup>39</sup> STS de 10 de abril de 2013 (recurso 5575/2010).

<sup>40</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F. (2004:265) recuerda que en aplicación de la LS 56 la consideración de expectativas urbanísticas «también ha estado presente en las expropiaciones motivadas por la ejecución del planeamiento», y cita en este sentido la STS de 22 de enero de 1969 (RJ 1969, 65) «(el terreno) ha de ser valorado como previenen los artículos 85 y 86 de la LS, si bien el valor fijado por la Administración no responde a la realidad, debiendo tenerse presente la excelente situación de la finca expropiada, próxima a la carretera que conduce a la ciudad, así como la calidad y valoraciones de los terrenos destinados a huerta y las condiciones respeto (sic) al riego».

<sup>41</sup> CHINCHILLA PEINADO, J. A. (2007:577) considera que tras el TRLS 92 la jurisprudencia mayoritaria consideraba que «no cabía aplicar coeficientes correctores que reflejasen en realidad expectativas urbanísticas referidas a la ubicación de la finca con relación al núcleo de población o a vías de comunicación», si bien «otra línea jurisprudencial minoritaria sí admite la inclusión de expectativas urbanísticas en la valoración de tales suelos cuando los mismos se encontraban en una situación fáctica de proximidad con núcleos urbanos o con vías de comunicación (...)».

JORDANO FRAGA, J. (2009:355) recuerda que el TS se ha mostrado favorable a la consideración de las expectativas urbanísticas si son fundadas.

<sup>42</sup> Sobre esta jurisprudencia puede ver: FERNÁNDEZ TORRES, J. R. (2007:317-328), BAÑO LEÓN, J. M.<sup>a</sup> (2004:226-227), ALLI ARANGUREN, J. C. (2012a:95-98) y J. ORTIZ BALLESTER (2010:194-203).

tente que puede arrojar un valor muy superior (y sin que la Administración adquiriera aprovechamiento alguno).

Tanto la jurisprudencia sobre valoración de expectativas urbanísticas (bien mediante comparación, bien mediante aplicación de coeficientes al valor de capitalización), como la jurisprudencia sobre infraestructuras que crean ciudad, suponen elevados incrementos en la valoración del suelo no urbanizable.

Así, la aplicación de esta jurisprudencia supone que el valor del suelo no urbanizable arroje valores similares al del suelo urbanizable cuando resulta de aplicación la jurisprudencia sobre infraestructuras que crean ciudad o cuando el suelo tiene expectativas urbanísticas y se valora mediante el método de comparación.

Sin este estado de cosas no se comprende la LS 07, que es una ley concebida como reacción a ambos supuestos, mediante un ingenioso planteamiento: eliminar la valoración urbanística de cualquier clase de suelo, salvo el que esté urbanizado.

De este modo, no se patrimonializa el aprovechamiento hasta que no se inicia el levantamiento de las cargas, la ejecución de la obra urbanizadora (con algún matiz).

No vamos a extendernos en este punto, pero resulta necesario insistir en estos motivos, dado que la valoración del suelo rural en la LS 07 se configura con la voluntad de que la valoración del suelo que no esté urbanizado arroje un valor que no indemnice expectativas urbanísticas.

### **3. LA VALORACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE EN EL TRLS 08 Y EL REGLAMENTO DE VALORACIONES**

#### **3.1. LA LS 07 Y LA CONSOLIDACIÓN DEL VALOR INICIAL COMO VALOR DEL SUELO NO URBANIZABLE**

Si la LS 98 afirmaba solemnemente, con independencia de la clase de suelo, que solo había un valor justo, el valor de mercado la LS 07 opta por afirmar, en relación con el suelo rural, que el justiprecio debe ser un valor de sustitución, con el matiz de que debe excluir las expectativas urbanísticas.

De este modo, la LS 07 recupera en su exposición de motivos la desconfianza en el mercado para determinar el valor del suelo no urbanizado, en la línea de las leyes de suelo anteriores, con la salvedad de la LS 98 y, paradójicamente, respecto a la valoración del suelo no urbanizable, finaliza el viraje que esta inició tras la modificación realizada por la Ley 10/2003 respecto a la imposibilidad de valorar expectativas urbanísticas.

Así, se indica que «hay que valorar lo que hay, no lo que el plan dice que puede haber» y se insiste en la idea de que la valoración del suelo no urbanizado debe realizarse conforme a su valor inicial<sup>43</sup>.

Sin ánimo de ser exhaustivos, la LS 07 supone el regreso a la valoración del suelo no urbanizable mediante la capitalización de rentas y sin tomar en consideración su posible uso urbano, aunque su novedad radica en dar el mismo trato a todo el suelo no urbanizado a efectos de valoración del suelo.

En efecto, la LS 07 diferencia entre dos situaciones básicas de suelo, suelo urbanizado y suelo rural.

En lo que nos interesa en este trabajo, el suelo rural lo podemos definir sencillamente como el suelo que no está urbanizado tanto si se prevé su futura urbanización por el instrumento correspondiente como si se excluye dicha posibilidad por cuestiones medioambientales o de simple oportunidad (art. 12 TRLS 08).

Por lo tanto, siguiendo la terminología de la LS 07, con carácter general, el suelo no urbanizable coincide con el suelo en situación básica de rural no susceptible de desarrollo urbanístico [art. 12.2 a) TRLS 08].

Resulta necesario destacar que el TRLS 08 no abjura expresamente del valor de mercado del suelo rural, sino que busca un valor de sustitución entendido como el valor de mercado sin expectativas urbanísticas.

Así, de la aplicación del método de capitalización, según se indica en la Exposición de Motivos, se obtiene «valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación», pero «sin valorar expectativas urbanísticas», que el mercado sí que incorpora.

En conclusión, la Exposición de Motivos justifica la adecuación del método de valoración del suelo rural mediante el recurso a un oxímoron, pues si la valoración obtenida por este méto-

---

<sup>43</sup> Tal y como se podrá observar tras analizar el sistema de valoración del suelo no urbanizable previsto en el Reglamento de Valoraciones, esta afirmación no resulta acertada, pues ciertamente la valoración de rentas potenciales contempla usos y aprovechamientos que el plan contempla como posibles.

En efecto, el TRLS 08 parece referirse a que se debe valorar el suelo conforme a sus capacidades intrínsecas, pero desde el momento en que se consideran para determinar el valor del suelo las explotaciones de las que el suelo no urbanizable es susceptible, se está incorporando las previsiones no realizadas del plan.

Lo bien cierto es que la gran preocupación del TRLS 08 es que no se incorporen valores urbanísticos en la valoración del suelo no urbanizable. Que el plusvalor que supone la valoración urbanística no se compute al valorar el suelo.

A este respecto, PORTO REY, E. (2012:29) considera que resulta incoherente con el principio de valorar la realidad del suelo que se tome en cuenta su renta potencial, esto es, «que este se valora según lo que el tasador diga que puede llegar a haber en un futuro incierto, considerando expectativas de valoración que no se corresponden con la realidad de los terrenos».

do excluye las expectativas urbanísticas, difícilmente puede calificarse el valor resultante como un valor de mercado<sup>44</sup>.

El legislador justifica la opción por el método de capitalización<sup>45</sup> para valorar el suelo rural en una presunta opacidad del mercado del suelo rural<sup>46</sup> que impide el uso del método de comparación que, además, suele incorporar expectativas urbanísticas que deben excluirse de la valoración del suelo por mandato constitucional<sup>47</sup>.

Esta imposibilidad de determinar el valor de sustitución por medio del mercado<sup>48</sup> obliga al legislador a establecer como método de valoración la capitalización de las rentas<sup>49</sup>.

### 3.2. LA CAPITALIZACIÓN DE RENTAS DE LA EXPLOTACIÓN Y SU DESARROLLO REGLAMENTARIO

El TRLS 08 establece que el valor del suelo se obtiene de capitalizar la renta real o potencial de la explotación y regula la aplicación de un coeficiente corrector que permite doblar la valoración así obtenida atendiendo a factores objetivos de localización o de ubicación en entornos

<sup>44</sup> BOIX PALOP, A. (2013:257): «En este sentido, y con independencia de que la solución sea adecuada, sí resulta absolutamente obvio, en efecto, que el mercado, si existen, las va a contemplar en su valoración. De modo que si no queremos que la valoración las integre, el recurso al mercado no será adecuado, de la misma manera que pretender respetar este sin integrarlas resultaría una ficción jurídica».

<sup>45</sup> BAÑO LEÓN, J. M.<sup>a</sup> (2007:54) destaca que la ley ha optado por un método que permite excluir expectativas urbanísticas.

<sup>46</sup> La justificación dada por el legislador para establecer este como único método de valoración de suelo rural ha sido criticada por parte de la doctrina, que considera inadecuado la derogación del método de comparación. *Vide* FERNÁNDEZ, T. R. (2007) y HUMERO MARTÍN, A. E. (2007).

<sup>47</sup> CABALLER MELLADO, V. (2010:8) avisa de que en un «entorno de inexistencia de transacciones, es factible generar artificialmente un número pequeño de transacciones que, posteriormente, puedan ser utilizadas para crear un mercado ficticio y conseguir la estimación de un valor de mercado artificialmente beligerante, interesado y preestablecido, por métodos sintéticos y comparativos». También señala del efecto perverso de confundir el valor de oferta con el valor de mercado en mercados oligopólicos y cautivos.

<sup>48</sup> LAFUENTE BENACHE, M. (2013:392) considera como inconveniente añadido a «la dificultad de encontrar un mercado de terrenos de condiciones análogas» que «en las compraventas puedan intervenir factores subjetivos, impulsos personalísimos y reacciones imprevisibles que desfiguran el valor real (STS de 6 de mayo de 2002), por lo que el método referido resulta poco fiable».

FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F. (2004:305) destaca la existencia en el proceso de cálculo de una importante dosis de subjetividad «que reduce forzosamente la credibilidad de este método».

<sup>49</sup> A pesar de esta justificación, la propia ley reconoce que se trata de una opacidad relativa, que imposibilita que el método de comparación resulte válido para determinar el concreto valor de mercado de una parcela rural sin expectativas urbanísticas, pero que no impide al Gobierno modificar el tipo de capitalización si concluye que la aplicación del método de capitalización arroja una valoración inferior a la de mercado sin expectativas urbanísticas respecto a algún uso o cultivo.



de singular valor ambiental o paisajístico<sup>50</sup>, cuya aplicación y ponderación serán objeto de desarrollo reglamentario [art. 23.1 a) TRLS 08].

La capitalización de rentas<sup>51</sup> es el método de valoración tradicionalmente utilizado en las leyes de suelo para valorar el suelo no urbanizable.

Este método permite calcular el rendimiento que produce el suelo y, de este modo, estimar el precio que un inversor estaría dispuesto a abonar para adquirirlo con base en su rentabilidad.

Lo expuesto implica que este sistema de valoración resulta completamente ajeno a las expectativas urbanísticas, que no tienen reflejo ni influencia en el resultado de una operación que solo contempla la diferencia entre ingresos y costes a lo largo de un periodo temporal.

Vamos a realizar el análisis del método de capitalización conforme queda configurado tras la entrada en vigor del Reglamento de Valoraciones (RV).

### 3.2.1. Sobre la fórmula tradicional de capitalización de rentas y el desarrollo reglamentario de múltiples fórmulas

Con carácter previo al análisis del método de capitalización según ha quedado configurado en el RV, resulta necesario realizar unas precisiones sobre la fórmula tradicional para su cálculo y la novedad que supone el régimen actual.

Tradicionalmente, el valor de capitalización se obtiene de dividir la renta de la tierra por la tasa de actualización. La renta de la tierra se obtiene de restar a los ingresos tanto los costes como el beneficio del empresario<sup>52</sup>.

Esta fórmula parte de un presupuesto indispensable: la obtención de la misma renta<sup>53</sup> de manera constante e ilimitada en el tiempo.

<sup>50</sup> Se recupera así, en cierto modo, el aprovechamiento paisajístico, previsto en el Decreto 343/1963, de 21 de febrero, y que no se recogió expresamente en la normativa posterior.

<sup>51</sup> ESCUÍN PALOP, V. (2008: 489) define el método de capitalización de rentas como el precio que un inversor estaría dispuesto a pagar al contado por la adquisición de un inmueble a partir de las expectativas de rendimientos económicos de su explotación.

<sup>52</sup> Pueden verse ejemplos en FERNÁNDEZ TORRES, J. R. (2008:64-68) y PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ, G. R. (2007: 264-286).

<sup>53</sup> PORTO REY, E. (2012:31-32) destaca la carga de subjetividad que implica determinar las rentas futuras de una explotación agrícola porque «son difíciles de prever por las circunstancias cambiantes del tiempo, de la lluvia y del clima en general, así como de los precios del mercado de lo producido en los ingresos y los gastos en semillas, sueldos de mano de obra, impuestos» y concluye que «en realidad hay que ser adivino para poder capitalizar las rentas agrarias futuras».

El RV, junto con esta fórmula tipo, desarrolla toda una serie de fórmulas ajustadas a las distintas clases de explotación, que parten de asumir que la capitalización debe considerar un escenario ilimitado que contemple la permanencia del suelo rural. Si bien, este escenario ilimitado no obsta a que se proceda a establecer un número determinado de duraciones limitadas en atención al carácter cíclico de la explotación o a la naturaleza de los recursos (art. 11 RV).

Así, el Reglamento prevé toda una serie de fórmulas vinculadas a las explotaciones agropecuarias y forestales (art. 13 RV), extractivas (art. 14 RV) y comerciales, industriales y de servicios en suelo rural (art. 15 RV), y que contemplan varios escenarios posibles (existencia de renta constante, de renta variables, de rentas variables que evolucionan en ciclos periódicos, rentas que sean variables los primeros años y se mantengan constante el resto de su vida ilimitada,...)<sup>54</sup>.

El desarrollo de estas fórmulas obliga a afirmar que, en la mayoría de casos, el uso de la tradicional fórmula simplificada de capitalización no estará justificada: tan solo cuando la renta de explotación sea constante e indefinida<sup>55</sup>.

El Reglamento añade una regla específica a aplicar a supuestos en los que el suelo no puede ser objeto de explotación, pues la aplicación de la fórmula de capitalización, en caso de que la renta sea cero, arroja exactamente el mismo valor de capitalización.

En este caso, el Reglamento determina la capitalización de una renta teórica, equivalente a la tercera parte<sup>56</sup> 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 (art. 16 RV)<sup>57</sup>.

### 3.2.2. De la renta de la tierra a la renta de explotación

El artículo 22 del TRLS 08 se refiere a la capitalización de la renta real o potencial de la explotación.

<sup>54</sup> GARCÍA ERVITI, F. (2013:70) destaca que «de las hipótesis que se adopten sobre todos los factores que intervienen en el proceso de formación de las rentas, dependerá en gran medida el resultado de la capitalización», y recuerda que «el método de capitalización de rentas puede considerarse una versión del método residual dinámico», que ha sido objeto de crítica por sus «debilidades para fijar un valor objetivo del suelo».

<sup>55</sup> CABALLER MELLADO, V. (2010:12) recuerda que la fórmula simplificada «supone aceptar la hipótesis de la renta constante e indefinida».

<sup>56</sup> El valor de capitalización será inferior a la tercera parte del valor de capitalización de esa renta real mínima, dado que al tipo de capitalización no se le aplica ningún coeficiente corrector.

<sup>57</sup> GARCÍA ERVITI, F. (2013:71) recuerda que según «las estadísticas sobre precios de la tierra del Ministerio del ramo, suele ser el de pastizales de secano».

La inclusión de este término supone una novedad de gran calado, porque no limita la renta a capitalizar a la tipología rural tradicional, en contraste con la normativa precedente, que constreñía la renta a capitalizar a los usos rústicos tradicionales (el agrícola, el forestal, el ganadero, el cinegético y cualquiera otro semejante)<sup>58</sup>.

El Preámbulo del RV incide en este cambio, que conduce «a la formulación de la valoración de explotaciones, entendidas estas como unidades de producción, que se corresponden con la parte territorial de la empresa, a la que se llega desde los campos valorativos tradicionales más tecnológicos, incluyendo en suelo rural cualquier actividad económica reglada». Esta innovación implica «la sustitución teórica de la renta de la tierra, por la renta de la explotación».

La valoración de la renta de explotación da cabida a actividades económicas que exceden el concepto tradicional de actividades rurales e incorpora actividades que pueden tener el lugar en suelo rural.

Entre las clases de explotaciones rurales se citan las explotaciones agropecuarias y forestales, las explotaciones extractivas, y las explotaciones comerciales, industriales, de servicios y otras, cuya actividad requiera instalaciones para su desarrollo, que no estén comprendidas entre las citadas y que se destinen a alguna de las finalidades indicadas en el artículo 10.3 del RV<sup>59</sup>.

La sustitución de la renta de la tierra por la renta de la explotación tiene importantes consecuencias.

Esta renta determina como valor del suelo el valor de la parte territorial de la empresa que se emplaza sobre este. De este modo, no existe un valor de la actividad económica que tiene lugar sobre el suelo y un valor del suelo, sino un único valor que integra el valor de la explotación económica<sup>60</sup>.

Por lo tanto, la diferencia fundamental reside en que no habrá una indemnización por la pérdida del suelo y otra por el cese o la pérdida de la actividad económica, sino un único valor de suelo calculado según la renta que produjera su explotación.

<sup>58</sup> DE LA ENCARNACIÓN VALCÁRCEL, A. M.<sup>a</sup> (2012:9): «Esta ampliación de la idea de explotación también alude al concepto de industria, a su ocupación por grandes multinacionales y monocultivos comarcales, en definitiva a la empresarialización de la tierra (...)».

<sup>59</sup> Por ejemplo, las explotaciones comerciales, industriales, de servicios y otras, cuya actividad requiera instalaciones para su desarrollo que se destinen, entre otras, a alguna de las siguientes finalidades: granjas, invernaderos, piscifactorías, viveros, instalaciones de enriquecimiento mineral, centros logísticos de carga, mataderos, aserraderos, centrales hortofrutícolas, plantas agroenergéticas, dendroenergéticas, instalaciones de parques solares y eólicos, escuelas taller, centros de investigación, campos de golf, estaciones de esquí, campings, turismo rural, cotos intensivos, campos de tiro, hipódromos y canódromos.

<sup>60</sup> CABALLER MELLADO, V. (2010:11) define la explotación «como la parte física de la actividad productiva de la empresa y se distinguiría de la misma, de la que formará parte, por no incluir los intangibles».

Puede parecer irrelevante si ambos valores se conceptúan como partidas indemnizatorias distintas o si se unen bajo el concepto de valor del suelo, pero lo cierto es que esta confusión tiene efectos de gran calado, como el hecho de que se valore el suelo conforme a la rentabilidad de una empresa que puede ser objeto de traslado<sup>61</sup> o de que los factores de corrección del valor del suelo se apliquen sobre ese valor global<sup>62</sup>.

### 3.2.3. La renta real (existente y atribuible) y la renta potencial

Las leyes de suelo no destacan por ser prolijas en definiciones respecto a conceptos como renta real o renta potencial. La renta real, se da por descontado, refiere a la renta que efectivamente se está obteniendo, y la renta potencial se refiere a supuestos en los que se calcula lo que podría producir.

El juego entre ambas alternativas distaba de resultar claro en las anteriores leyes del suelo. Así, ¿cuándo procedía optar por la renta real o la potencial? ¿Se reservaba la renta potencial tan solo para supuestos en los que la parcela no estuviera siendo objeto de explotación? Esta es, justamente, la interpretación que venía sosteniendo la jurisprudencia<sup>63</sup>. En efecto, si bien la jurisprudencia ha sido proclive a valorar expectativas derivadas de la ubicación del suelo, se ha mostrado reacia a valorar el suelo rural en atención a posibles usos que no estuvieran efectivamente implantados (como otra clase de cultivo o actividad agropecuaria).

<sup>61</sup> La jurisprudencia considera que si la empresa es susceptible de traslado, no procede indemnizar atendiendo a todos los rendimientos futuros que se dejan de percibir, pues se estaría ante un supuesto de enriquecimiento injusto.

En este sentido, RUIZ LÓPEZ, M. A. (2012:127) recuerda que «la jurisprudencia viene presumiendo que, se de ser posible el traslado, solo se indemnizará por los conceptos inherentes a dicha circunstancia» y que «en los casos de expropiación de una industria, debe exigirse la acreditación de la imposibilidad jurídica o material de establecerse en otro emplazamiento distinto como requisito inexcusable para que la indemnización cubra el valor conjunto de la industria y no solo los gastos de traslado». Sobre este criterio jurisprudencial puede verse también ALLI ARANGUREN, J. C. (2012a:128-131),

<sup>62</sup> ORTIZ BALLESTER, J. (2012:10).

<sup>63</sup> Así, el TS ha manifestado que «la renta ha de estar referida al tipo de explotación que efectivamente se lleve a cabo en la finca expropiada, y no la que se podría obtener con una explotación adecuada o la que habitualmente se da en la zona respecto a fincas de características similares. Es decir, aunque en la valoración se permite tener en cuenta la potencialidad dada al suelo expropiado, ello no permite atribuir a la explotación una renta derivada de un cultivo que, pese a que fuera posible que existiera, no se da en el momento de realizar la tasación» (STS de 22 de junio de 2005).

En sentido similar, LAFUENTE BENACHE (2013:394) destaca, respecto a la renta potencial, que, mayoritariamente, la jurisprudencia se pronuncia en la línea del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, recordando, a la hora de valorar fincas rústicas, que se «examinen solo aquellas rentas que resulten conformes con las que venía obteniendo la finca hasta la actuación expropiatoria (...)», y que «no encuentra obstáculo en valorar las rentas –no agropecuarias o forestales– derivadas de explotaciones en curso o para las que existen proyectos ya autorizados, pero nunca lo permite respecto a las futuribles o que constituyan meras expectativas».

El TRLS 08 no deja lugar a dudas y afirma que se adoptará la renta que resulte superior entre la real y la potencial, aclaración que es de agradecer<sup>64</sup>, y que supone un cambio de gran magnitud respecto a la interpretación jurisprudencial expuesta.

Por lo tanto, el valor del suelo no se calcula atendiendo a su realidad productiva en el momento en el que se proceda a la valoración, sino que comprende su potencialidad productiva, su mejor aprovechamiento<sup>65</sup> (siempre con exclusión de cualquier uso urbanístico).

Esta decisión se enmarca dentro de la lógica de la obtención de un valor de sustitución, aun con exclusión de expectativas urbanísticas, pues el mercado valora no solo la realidad productiva de la parcela, sino también sus potencialidades.

El TRLS 08 no define la renta real, pero el RV sí que nos facilita una definición, que en realidad son dos. Así, la renta real es aquella que corresponde a la explotación del suelo rural de acuerdo con su estado y actividad en el momento de la valoración (ya sea la existente o la atribuible de acuerdo con los cultivos y aprovechamientos efectivamente implantados sobre la base de datos estadísticamente significativos). Por lo tanto, la renta real no es la que efectivamente está produciendo el suelo, también es la que podría estar produciendo con su estado y actividad actual<sup>66</sup>.

Debe señalarse que el RV establece que la renta se determinará a partir de la información técnica, económica y contable de la explotación actual o potencial en suelo rural (art. 9.1 RV) y da preferencia a la información acreditada por el propietario o el titular de la misma y, en su defecto, se considera preferente la información procedente de estudios y publicaciones realizadas por las Administraciones públicas competentes en la materia sobre rendimientos, precios y costes, así como de las demás variables técnico-económicas de la zona.

En nuestra opinión, el cálculo de la renta real existente debe partir necesariamente de la información acreditada por el propietario o titular. Puede pensarse que la renta real existente siempre será inferior a la renta real atribuible o a la renta potencial, pero el cálculo de estas dos últimas está limitado a la utilización de «los medios técnicos normales para su producción» [art. 23.1 a) TRLS 08].

---

<sup>64</sup> En nuestra opinión esta frase no debe interpretarse en sentido literal dado que capitalizar la renta superior no garantiza que se obtenga un mayor valor de capitalización que si se capitaliza una renta inferior. Debe considerarse, en coherencia, que se debe capitalizar la renta real o potencial cuyo valor de capitalización sea superior.

<sup>65</sup> CABALLER MELLADO, V. (2010:12) define como mejor aprovechamiento «el uso más probable de una propiedad siempre que sea físicamente posible, adecuadamente justificado, legalmente permitido, financieramente factible y que resulte en un mayor valor del bien valorado», según las Normas IVSC (International Valuation Standards Council).

<sup>66</sup> El Consejo de Estado, en su Dictamen del proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Suelo, de 21 de julio de 2011 manifestó respecto a esta redacción, que no fue modificada, que no resultaba acertada porque ese concepto de renta real «no se acomoda a una común intelección del concepto definido» y porque «se difumina su distinción respecto de la renta potencial».

En cambio, la preferencia por la utilización de información procedente de estudios y publicaciones realizadas por las Administraciones públicas no parece acertada con carácter general si existen otros estudios que resulten más fiables por la muestra de estudio o su ubicación respecto al suelo a valorar.

La inclusión de esta preferencia tiene una clara voluntad de objetivar<sup>67</sup> la determinación del valor del suelo, pues con un tipo de capitalización determinado automáticamente (en la mayoría de supuestos) y un coeficiente de localización regulado con la misma voluntad, la discusión se centra en la determinación de la renta de la explotación<sup>68</sup>. La preferencia por datos publicados por las Administraciones públicas terminaría por limitar el ámbito de controversia hasta el punto de que solo existiera un valor de suelo resultante de la aplicación de las reglas de valoración del Reglamento<sup>69</sup>.

El carácter dual de la renta real obliga a preguntarse qué utilidad tiene que el Reglamento regule dos rentas que se calculan según la potencialidad del suelo: la renta real atribuible y la renta potencial.

Puede que la explicación la encontremos en la explícita voluntad del Proyecto del Reglamento de limitar los usos y aprovechamientos susceptibles de considerarse para el cálculo de la renta potencial, y en los vestigios que se mantienen en el Reglamento, como ahora veremos.

La renta potencial fue objeto de una mayor regulación por parte del legislador, que decidió incorporar al texto normativo ciertas reglas para su cálculo y aclarar la inclusión de ciertos conceptos en su determinación (las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados).

Así, según el artículo 23.1 a) del TRLS 08 se establece que la renta potencial se calculará atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para su producción.

De esta definición se concluye que la renta real atribuible se obtiene en atención a la explotación del suelo rural de acuerdo con su estado y actividad en el momento de la valoración, y que la renta potencial se obtiene en atención «al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que

---

<sup>67</sup> GARCÍA ERVITI, F. (2013:84) considera que el sistema valorativo del RV «redundará, muy probablemente, en una mayor objetividad en las valoraciones periciales».

<sup>68</sup> La exigencia de que se justifique documentalmente el cálculo de la renta real o potencial cuando «difiera sustancialmente de los valores de rentabilidad medios de las explotaciones de su misma naturaleza» (art. 9.2 RV) ahonda en esta idea.

<sup>69</sup> De hecho, el proyecto del Reglamento obviaba toda referencia a la información acreditada por el propietario o titular, y se establecía con carácter preferente la información procedente de estudios y publicaciones realizadas por las Administraciones públicas. La redacción actual se debe al Dictamen del Consejo de Estado.

sean susceptibles», de conformidad con la legislación aplicable y los medios técnicos normales para su producción.

Los términos en los que el TRLS 08 define la renta potencial junto con el amplio rango de explotaciones susceptibles de ser implantadas en suelo rural tiene un efecto radicalmente contrario a la voluntad objetivadora del Reglamento, que se percibe al contrastar la definición de la renta potencial y su posterior desarrollo. En efecto, de poco sirve que acudamos a datos y publicaciones oficiales si el propietario puede determinar el justiprecio conforme a cualquiera de los usos y actividades de los que sea susceptible el suelo<sup>70</sup>.

Así el artículo 8.2 del RV, al definir la renta potencial, restringe los usos y actividades a «los más probables» y, por si quedara alguna duda sobre la limitación en su elección, regula cómo se debe justificar. Así, el uso o actividad que se quiera considerar para la determinación de la renta potencial debe fundarse en referentes estadísticamente significativos de su existencia y viabilidad en su ámbito territorial. Subsidiariamente, se permite su justificación sobre la base de un estudio económico de viabilidad de la explotación siempre que se hayan obtenido los títulos habilitantes necesarios para su implantación de acuerdo con la legislación aplicable<sup>71</sup>.

Estos requisitos buscan limitar el transvase de usos y aprovechamientos agrícolas a usos y aprovechamientos industriales o de servicios a considerar para el cálculo de la renta potencial, que en principio carece de más límites que los legales, técnicos y económicos, a modo de acreditación de la verosimilitud de su viabilidad<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> GARCÍA ERVITI, F. (2013:68) considera que «la amplitud de explotaciones rurales que el artículo 10 del Reglamento reconoce como probables abre un extenso abanico de posibilidades de estimación de rentas potenciales que, pese al esfuerzo del artículo 9.3 y 4 para definir los ingresos y costes de las explotaciones, introduce un importante grado de subjetividad en la obtención de esta segunda renta a capitalizar».

<sup>71</sup> En nuestra opinión el RV limita notablemente la opción de valorar el suelo conforme a su renta potencial con los requisitos indicados, sobre todo con la exigencia de los títulos habilitantes para su implantación que, además, según como se interprete el artículo, puede considerarse un requisito compartido por ambas alternativas. Esta limitación, como anticipó FERNÁNDEZ TORRES, J. R. (2009:122), pone en duda la legalidad del RV en este aspecto, al incorporar limitaciones no previstas en el TRLS 08.

Si bien la redacción en el proyecto era aún más restrictiva, la crítica formulada por el Consejo de Estado, en su Dictamen del proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Suelo, de 21 de julio de 2011, sigue vigente: «el legislador no prejuzga los tipos de usos, disfrute o explotaciones para fijar la capitalización de la renta potencial, pudiéndose en rigor tomarse en consideración cualesquiera usos agropecuarios o de distinta naturaleza, como extractiva, comercial o industrial; ni siquiera refiere los tipos de usos, disfrute o explotación a los del entorno de los terrenos objeto de valoración, sino que lo determinante es que se trate de usos "de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para su producción"».

<sup>72</sup> CABALLER MELLADO, V. (2010:12) considera que «en lo que respecta a transvases desde la actividad agraria a la industrial o de servicios, existen dificultades técnicas, económicas y legales que dificultan la verosimilitud de las hipótesis de estos posibles cambios».

Resulta poco dudoso que se incorporan requisitos no previstos en el TRLS 08<sup>73</sup>, a la vez que algunos de estos requisitos se deberían incorporar como justificación de toda valoración razonada que opte por considerar una renta potencial con un uso ajeno al existente.

En todo caso, la regulación de la renta potencial en el Reglamento sigue siendo más permisiva que los criterios manejados por la jurisprudencia en su interpretación del artículo 26.2 de la LS 98 y artículo 23.1 a) del TRLS 08.

La renta, real o potencial, se obtiene de restar a los ingresos de la explotación los costes en los que se ha incurrido. El Reglamento aporta una relación de ingresos y costes (arts. 9.3 y 9.4 RV) que desarrolla el artículo 23.1 a) del TRLS 08.

Resulta necesario destacar que el cambio de renta de la tierra a renta de la explotación supone la inclusión del beneficio del empresario, de modo que este concepto no se resta de los ingresos para su cálculo. La omisión del beneficio del empresario supone un incremento de la renta a capitalizar<sup>74</sup>.

Subsidiariamente, para el caso de que no fuera posible el cálculo de la renta conforme a los criterios establecidos, y siempre que en la zona exista información estadísticamente significativa sobre los cánones de arrendamiento u otras formas de compensación por el uso del suelo rural, la renta real o potencial podrá calcularse a partir de dicho canon o compensación que le corresponda al propietario<sup>75</sup>, mediante la suma del «canon de arrendamiento o compensación anual satisfechos al propietario por el uso de la tierra, en euros por hectárea» y del «valor anual de los derechos y mejoras atribuibles al arrendatario o usuario del suelo rural (aparcerero, enfiteuta o similar), en euros por hectárea» (art. 9.1 RV)<sup>76</sup>.

### 3.2.4. El tipo de capitalización

Determinada la renta, real o potencial, tan solo queda determinar el tipo de capitalización para obtener el valor de capitalización.

<sup>73</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J. R. (2011:35) considera que «al incorporar semejantes limitaciones carentes de la imprescindible cobertura legal, que además afectan a la determinación del valor del derecho de propiedad que es tarea que la Constitución atribuye al legislador en exclusiva (art. 53.1), el Reglamento de Valoraciones infringe los principios de reserva de Ley, jerarquía normativa y congelación de rango».

<sup>74</sup> CABALLER MELLADO, V. (2010:11) explica que «la principal diferencia entre la renta de la tierra y la renta de la explotación radica en que la renta de la explotación incluye la renta de la tierra y el beneficio empresarial».

<sup>75</sup> CABALLER MELLADO, V. (2010:13) considera que «el canon de arrendamiento suele ser un buen estimador de la renta de la tierra que (...) constituye una parte de la renta de explotación a la que se debería añadir el beneficio empresarial».

<sup>76</sup> GARCÍA ERVITI, F. (2013:69): «parece claro que el Reglamento se propone incluir la renta arrendaticia (real o potencial) como una alternativa a las rentas de explotación a capitalizar cuando estas no existan».



La elección del tipo de capitalización es una cuestión muy debatida y sometida a una intensa controversia por el impacto que tiene en la determinación del valor de capitalización<sup>77</sup>.

El TRLS 08 arrastró la idea de tomar el interés de la deuda soberana como medida de la inversión sin riesgo<sup>78</sup>, a pesar de que la propia disposición adicional séptima del TRLS 08 habilitaba para su corrección<sup>79</sup>. Tras la modificación de la disposición adicional séptima del TRLS 08 realizada por el Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, la corrección se realiza mediante la aplicación de coeficientes sobre el tipo de capitalización, que se determinarán reglamentariamente en función del tipo de cultivo, explotación o aprovechamiento.

La elección de este tipo de capitalización ha sido objeto de crítica por su poca relación con la producción del suelo rural, por la volatilidad de la deuda desde que está sometida a las tensiones de los mercados financieros<sup>80</sup> y por su carácter homogéneo respecto a la pluralidad de usos y aprovechamientos existentes.

Su elección se explica por la tradicional estabilidad de la deuda pública por la seguridad que ofrecía la garantía del estado<sup>81</sup>, pero esta explicación ha dejado de ser satisfactoria en la actualidad.

El RV asume esta crítica al regular varios tipos de capitalización, a aplicar según la clase de explotación. Así, desde la entrada en vigor del Reglamento, la misma renta anual (real o potencial) no implica el mismo valor de capitalización<sup>82</sup>.

<sup>77</sup> Sirva como ejemplo el siguiente. Si valoramos un suelo rural que produce una renta anual de 30.000 euros, la diferencia entre aplicar un tipo del 3% (tradicionalmente utilizado en la valoración catastral) o del 4% (tipo legal del dinero) supone un valor de 1.000.000 de euros o de capitalización de 750.000 euros. Si el coeficiente de localización fuera el máximo, el valor del suelo sería de 2.000.000 de euros en el primer caso y de 1.500.000 euros en el segundo.

<sup>78</sup> La disposición adicional séptima del TRLS 08, en su primera redacción, estableció que se utilizará como tipo de capitalización la última referencia publicada por el Banco de España del rendimiento de la deuda pública del Estado en mercados secundarios a tres años, y mediante la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de 2009, se modificó el tipo de capitalización a 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.

<sup>79</sup> La disposición adicional séptima del TRLS 08, en su versión originaria y tras la citada modificación, recogía la posibilidad de que en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se modificara el tipo de capitalización cuando arriesgue alejar de forma significativa el resultado de las valoraciones respecto de los precios de mercado del suelo rural sin consideración de expectativas urbanísticas.

<sup>80</sup> GARCÍA ERVITI, F. (2007:125) destaca la volatilidad de este indicador: «el indicador ha evolucionado desde un 2,38% de media en 2005 a un 3,95% en febrero de 2007, lo que equivale a un rito de crecimiento de casi el 70% en dos años, poco asimilable al de mercados relativamente estables como el arrendamiento de fincas rústicas en explotación».

<sup>81</sup> CABALLER MELLADO, V. (2010:14) señala que la referencia del tipo de la deuda, en la valoración del suelo, «ha venido considerándose como un axioma».

<sup>82</sup> La búsqueda del mejor uso o aprovechamiento para su capitalización no se debe limitar a determinar el que genere mayor renta, sino el que implique un mayor valor de capitalización, por la relación entre la renta y el tipo de capitalización.

El RV confirma que adoptar este tipo no es adecuado a efectos de valoración del suelo con destino agrícola, pues todos los usos y aprovechamientos aplican coeficientes que reducen este tipo (y que por lo tanto incrementan la valoración del suelo).

Como se ha explicado, el RV está expresamente habilitado por el TRLS 08 para corregir el tipo de capitalización si se obtienen valores alejados del valor de mercado sin expectativas urbanísticas.

Esta delegación, en lógica con la preocupación del legislador relativa a que se obtuvieran valores de suelo confiscatorios por el juego del tipo de capitalización, se interpretaba como la posibilidad de reducir el tipo de capitalización<sup>83</sup>.

Tras la modificación que permite la aplicación de coeficientes correctores, con la misma finalidad, el Reglamento no se siente encorsetado en estos términos y determina un tipo de capitalización superior para ciertas actividades.

El tipo de capitalización aplicable con carácter general (r1) se corresponde por el determinado en la disposición adicional séptima del TRLS 08 (art. 12.1 RV).

El Reglamento prevé un tipo de capitalización (r2) que se utilizará si se desarrollan actividades agropecuarias o forestales. Este tipo de capitalización se obtiene de multiplicar el tipo de capitalización general (r1) por el coeficiente corrector establecido en la tabla del Anexo I de este Reglamento según el tipo de cultivo o aprovechamiento. Este coeficiente no recoge las diversas rentabilidades que resultan para cada tipo de cultivo según su ubicación geográfica<sup>84</sup>.

Estos coeficientes correctores resultan inferiores a la unidad, lo cual implica que el valor de capitalización será superior que si se aplicara r1, y alimentan la idea de que el tipo de capitalización elegido por el legislador arriesgaba alejar de forma significativa el resultado de las valoraciones respecto de los precios de mercado del suelo rural sin consideración de expectativas urbanísticas.

Finalmente, se prevé un tipo de capitalización (r3) que resulta aplicable a explotaciones extractivas, comerciales, industriales y de servicios. En este caso, se establece que r3 no podrá ser inferior a r1 y que en ningún caso será superior al 8%<sup>85</sup>. La determinación del coeficiente co-

<sup>83</sup> CABALLER MELLADO, V. (2010:15) considera que la disposición adicional séptima del TRLS 08 faculta para establecer «tipos de capitalización para el suelo rural inferiores» al tipo de capitalización de la deuda.

<sup>84</sup> GARCÍA ERVITI, F. (2013:69) señala que «podría haberse hecho con base en los datos facilitados por las encuestas del órgano ministerial correspondiente».

<sup>85</sup> En nuestra opinión, por lo tanto, el tipo de capitalización no podrá ser inferior a 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, ni superior al 8%. En sentido distinto, GARCÍA ERVITI, F. (2013:70) afirma que «esto equivale a que, a título de ejemplo, en julio de 2011, mes en que el tipo de la deuda era  $r_1 = 0,04021$ , el tipo de capitalización deberá ser como máximo igual a  $0,08/0,04021 = 1,99$ ».

rector, cuyo resultado queda limitado por los condicionantes señalados, se deberá determinar en función de la naturaleza y características de cada explotación de acuerdo con el riesgo previsible en la obtención de rentas, sobre la base de información objetiva proporcionada por estudios estadísticos sobre la rentabilidad esperada de cada actividad en el respectivo ámbito territorial.

Este es el único supuesto en el que la corrección articulada por el RV implica una valoración igual o inferior a la que resulta de aplicar el tipo de capitalización general previsto en la disposición adicional séptima del TRLS 08, y obliga a asumir que en estos supuestos, la valoración alejaba de forma significativa el valor del suelo rural, pero al alza.

Dada la posibilidad de que un suelo tenga explotaciones diversas, el Reglamento establece los criterios a seguir. En primer lugar, se opta por calcular el valor de capitalización de cada actividad independientemente, para luego sumar los valores resultantes. En caso de que no resulte posible separar la renta de cada actividad, se aplica a la renta total un tipo de capitalización ponderado (art. 12.2 RV).

### 3.3. EL FACTOR GLOBAL DE LOCALIZACIÓN

El valor del suelo, como excepción novedosa en el actual marco normativo, respecto de las previas leyes del suelo, no coincide necesariamente con el valor de capitalización, debido a la aplicación del coeficiente de localización previsto en el artículo 23.1 a) del TRLS 08<sup>86</sup>.

Este coeficiente, por lo tanto, es una novedad de gran calado, pues hasta la fecha, las leyes de suelo anteriores habían considerado como valor de sustitución el resultado de capitalizar rentas, y, en este caso, se considera que este valor debe duplicarse para obtener ese valor de sustitución.

La inclusión de este coeficiente implica que el legislador asume que la capitalización de rentas puede arrojar valores de suelo desproporcionados respecto al valor del bien, hasta el punto de que resulte necesario duplicar el valor de capitalización para que el resultado sea proporcionado y razonable. Esto es, poca duda cabe, toda una enmienda a la totalidad contra las anteriores leyes de suelo que limitaban el valor inicial al valor de capitalización, y un reconocimiento a la jurisprudencia que había optado por diversas técnicas para incrementar el valor inicial del suelo<sup>87</sup>.

<sup>86</sup> DE LA ENCARNACIÓN VALCÁRCEL, A. M.<sup>a</sup> (2012:15) destaca que la previsión del coeficiente de localización «evidencia que no ha existido en el legislador seguridad alguna de que la fórmula propuesta sea la adecuada, siendo conscientes de que los valores que se van a obtener no son reales».

CHINCHILLA PEINADO, J. A. (2007:609) señala que el antecedente del coeficiente de localización lo encontramos en la jurisprudencia que considera procedente aumentar el valor del suelo si por su ubicación concurre una «razonable previsibilidad de que en un tiempo significativo en términos económicos el terreno fuese a ser incorporado al proceso urbanizador», y relaciona una serie de sentencias de Tribunales Superiores de Justicia que incrementan el valor obtenido por capitalización de rentas entre un 10 y un 50%.

<sup>87</sup> BOIX PALOP, A. (2013:253) califica a la jurisprudencia como «objectora» y recuerda «la obstinada jurisprudencia de nuestros tribunales, encabezados por el Tribunal Supremo, que tradicionalmente han buscado fórmulas para objetar a

En efecto, el legislador es consciente de que el valor del suelo calculado conforme a la capitalización de las rentas puede resultar muy inferior al valor de mercado en ciertos supuestos, razón por la que incorpora este coeficiente que permite hasta duplicar el valor del suelo y, lo que resulta más relevante, tan solo duplicarlo. A este respecto, la exposición de motivos destaca que la renta de posición es «un factor relevante en la formación tradicional del precio de la tierra»<sup>88</sup>, si bien, la doctrina ha manifestado mayoritariamente que realmente se trata de un modo de incluir la valoración de expectativas urbanísticas<sup>89</sup>, lo cual resulta incongruente con el planteamiento de esta ley<sup>90</sup>. Compartimos esta interpretación, pero no podemos afirmar que tan solo responda a esta voluntad<sup>91</sup>.

En todo caso, esta impostura del legislador se comprende si se asume el escenario en el que irrumpe la LS 07 y su carácter reactivo contra las corrientes jurisprudenciales anteriormente citadas.

La jurisprudencia, a pesar de las cláusulas contrarias a la consideración de «uso urbano» en la valoración del suelo no urbanizable, ha considerado que la cercanía a núcleo urbano del suelo le otorga un valor superior que no puede desconocerse. Esta jurisprudencia no duda en afirmar que el término «expectativas urbanísticas» no es unívoco y que considerar un mayor valor fruto de la cercanía a núcleos urbanos no es lo mismo que valorar expectativas.

Lo expuesto implica que insistir en la fórmula tradicional previsiblemente conduciría al mismo desencuentro, motivo por el cual, el legislador asume la misma lógica que la jurisprudencia, explica que la posición del suelo influye en el valor, afirma que no se están valorando expec-

---

su obligación de cumplir y aplicar aquellas normas destinadas a matizar, debilitar o limitar esa valoración de mercado por medio de diferentes criterios valorativos con vocación objetivadora». En esta misma línea, ALLI ARANGUREN J. C. (2012b:50) afirma que al asimilar «el valor real con el natural, según el estado de los terrenos, sin consideración alguna ni a las determinaciones de los planes, ni al mercado, se producirán evidentes diferencias entre los valores del justiprecio y del mercado, lo cual puede implicar que estos criterios se dejen sin aplicación real por los Tribunales».

<sup>88</sup> GARCÍA ERVITI, F. (2007:126) considera que su aplicación al método de capitalización puede resultar adecuada porque «el valor actual de los rendimientos futuros puede ser indiferente a las circunstancias de accesibilidad y proximidad de las fincas a núcleos urbanos, siempre que en la determinación de aquellos no se hubiera tenido en cuenta, por ejemplo, la reducción de costes de explotación por la proximidad a los citados centros y núcleos».

<sup>89</sup> Por ejemplo, FERNÁNDEZ TORRES, J. R. (2007:432), BAÑO LEÓN, J. M.<sup>a</sup> (2009:401) y CHINCHILLA PEINADO, J. A. (2007:609).

<sup>90</sup> DE LA ENCARNACIÓN VALCÁRCEL, A. M.<sup>a</sup> (2012:20-21) indica que de este modo se «excepciona de forma flagrante la regla general que prohíbe la inclusión de expectativas urbanísticas en el precio del suelo rural, como si una suerte de derechos eventuales se tratase» y observa que «al trasladar las expectativas del propietario al precio del suelo está mudando completamente su valor natural, para transformarse en un valor que sí que tiene en cuenta su futura utilización urbanística, lo que recuerda sin lugar a dudas al valor expectante establecido por la Ley de 1956».

<sup>91</sup> Por ejemplo, cuando se valora la renta potencial, si los datos utilizados no incorporan la ventaja (ahorro de costes, por ejemplo) que supone la ubicación del suelo, considerar su ubicación no responde necesariamente a la valoración de expectativas urbanísticas. Otro ejemplo es el coeficiente por ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, que tampoco guarda relación directa con la valoración de expectativas urbanísticas.

En nuestra opinión, la finalidad de este coeficiente es que el valor del suelo no resulte irrazonable como consecuencia del método de valoración, sin que responda exclusivamente a la inclusión de expectativas urbanísticas.

tativas urbanísticas (lo cual en parte es cierto, y en parte no), y prohíbe que ese ajuste supere el doble del valor de capitalización.

De este modo, se incorpora la tradicional jurisprudencia a este respecto, pero se limita su alcance<sup>92</sup>.

El RV objetiva la determinación de este coeficiente de modo que, a priori, su determinación queda al margen de toda discusión al ser el resultado de aplicar unas fórmulas<sup>93</sup>, si bien su aplicación no resulta tan clara como resultaría deseable<sup>94</sup>.

Así, se determina que al valor de capitalización se le aplicará un factor global de localización, que se obtiene del producto de tres factores correctores (por accesibilidad a núcleos de población, u1, por accesibilidad a centros de actividad económica, u2, y por ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, u3)<sup>95</sup>.

El factor de corrección por accesibilidad a centros de actividad valora la cercanía a núcleos urbanos que se encuentran a menos de 40 km. Se valora la distancia (se otorga una mayor puntuación a los núcleos que están a una distancia inferior a 4 km) y la población del núcleo urbano.

El factor por accesibilidad a centros de actividad económica (de mar, aeropuertos, estaciones de ferrocarril, y áreas de intermodalidad, así como próximo a grandes complejos urbanizados de uso terciario, productivo o comercial relacionados con la actividad que desarrolla la explotación considerada en la valoración) tiene en consideración que la ubicación se sitúe a menos de 60 km y limita el valor total de este factor a 1,6.

Por último, el factor corrector por la ubicación del suelo en entornos de singular valor ambiental o paisajístico se calcula mediante la suma de dos valores, el coeficiente de ponderación según la calidad ambiental o paisajística (cuyo valor está comprendido entre 0 y 2)<sup>96</sup> y el coefi-

<sup>92</sup> El TS, por ejemplo, ha avalado, cuando el valor del suelo se ha calculado mediante la capitalización de rentas, un incremento de hasta un 500% para integrar en el precio las expectativas urbanísticas (por todas, STS de 17 de noviembre de 2008, recurso 5709/2007).

<sup>93</sup> DE LA ENCARNACIÓN VALCÁRCEL, A. M.<sup>a</sup> (2012:20) lamenta que el Reglamento adolezca de una gran indefinición que deja sin respuesta muchas de las cuestiones que surgen de la aplicación del coeficiente de localización, lo cual dará lugar a criterios interpretativos dispares y nada objetivos.

<sup>94</sup> GARCÍA ERVITI, F. (2013:72) destaca que «de la elección entre unas u otras opciones pueden resultar diferencias de cientos de miles de euros en el valor de capitalización corregido». GONZÁLEZ RUIZ, M. R. (2012) analiza estas dificultades.

<sup>95</sup> PORTO REY, E (2012:35) destaca que «las constantes utilizadas en la fórmula no se justifican en el Preámbulo ni corresponden a disciplina alguna que las haya elaborado anteriormente, son números arbitrarios, cabalísticos, que se imponen por el reglamento como dogmas».

<sup>96</sup> El coeficiente de ponderación, p, deberá determinarse sobre la base de criterios objetivos de acuerdo con los valores reconocidos a los terrenos objeto de la valoración en los instrumentos de ordenación urbanística y territorial o, en su

ciente de ponderación según el régimen de usos y actividades (comprendido entre 0 y 7)<sup>97</sup>. Se trata de los coeficientes sometidos a mayor subjetividad. Este factor de corrección, cuando proceda su aplicación<sup>98</sup>, nunca será inferior a 1,1 y su valor máximo es 2.

La dificultad de esta valoración implica que esta fórmula adolece de la concreción del resto de factores de corrección al incorporar una importante dosis de subjetividad.

En este último caso, la explicación del coeficiente corrector escapa a la lógica de la valoración de expectativas urbanísticas e incorpora un valor-ocio propio de un uso no productivo<sup>99</sup>.

En todo caso, la peculiaridad de este coeficiente es su aparente falta de conexión con el criterio fundamental que sostiene toda la valoración del suelo: el suelo rural vale lo que produce o lo que potencialmente sería capaz de producir<sup>100</sup>.

#### 4. LA VALORACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE EN EL TRLS 08 Y EL VALOR DE MERCADO

Podemos afirmar que la valoración del suelo no urbanizable en el TRLS 08 no es una valoración de mercado. De hecho, la voluntad del legislador de indemnizar el suelo rural conforme a su valor de mercado sin expectativas urbanísticas deja poco lugar a la duda.

---

caso, en las redes de espacios protegidos. Estará comprendido entre unos valores de 0 y 2, y atenderá a los valores y cualidades del entorno, siendo mayor cuanto mayor sea su calidad ambiental y paisajística o sus valores culturales, históricos, arqueológicos y científicos.

<sup>97</sup> El coeficiente de ponderación, *t*, se aplicará únicamente cuando se acredite que, según los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en los terrenos se permite un régimen de usos y actividades diferentes a los agropecuarios o forestales que incrementan el valor. Estará comprendido entre unos valores de 0 y 7, y atenderá a la influencia del concreto régimen de usos y actividades en el incremento del valor del suelo sin consideración alguna de las expectativas urbanísticas, siendo mayor cuanto mayor sea tal influencia.

<sup>98</sup> A los efectos de la aplicación del factor corrector *u*<sub>3</sub>, se considerarán como entornos de singular valor ambiental o paisajístico aquellos terrenos que por sus valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos sean objeto de protección por la legislación aplicable y, en todo caso, los espacios incluidos en la Red Natura 2000.

<sup>99</sup> GARCÍA ERVITI, F. (2007:125-126) destaca que nada tiene que ver con la explotación este factor de corrección y lo vincula con «actividades de tipo recreativo o turístico compatibles con las determinaciones urbanísticas de uso de los citados suelos».

<sup>100</sup> En nuestra opinión, el legislador tan solo pretende evitar que todo su esfuerzo por determinar un régimen de valoraciones que permita matizar los efectos especulativos del mercado se resquebraje por arrojar unos valores expropiatorios inferiores al valor del bien, pues nadie duda de que la cercanía a núcleos urbanos del suelo no urbanizable implica un aumento de valor completamente ajeno a su productividad rural.

La consecuencia de no aplicar un método de valoración<sup>101</sup> que permita determinar el valor de mercado es que nada garantiza que el justiprecio determinado lo sea, ni que sea inferior o superior.

#### 4.1. EL VALOR DE CAPITALIZACIÓN ES, NORMALMENTE, UN VALOR INFERIOR AL DE MERCADO

El valor que pretende obtener el TRLS 08, por definición, no es un valor de mercado. La Exposición de Motivos no deja lugar a dudas al afirmar que se busca la obtención de un valor de mercado sin expectativas urbanísticas.

Dado que el mercado sí que computa expectativas urbanísticas, el valor del suelo no urbanizable solo coincidirá con el de mercado cuando, respecto a un suelo concreto, solo valore su capacidad productiva<sup>102</sup>.

En el resto de hipótesis, si asumimos como válido lo manifestado, el valor será necesariamente inferior, pues rara vez el valor de mercado del suelo no urbanizable considera esta única variable.

#### 4.2. EL FACTOR DE LOCALIZACIÓN INCREMENTA EL VALOR DEL SUELO, PERO NO ARROJA UN VALOR DE MERCADO

La afirmación realizada, relativa a que el TRLS 08 valora el suelo según su rentabilidad, debe matizarse: el valor de capitalización solo considera la rentabilidad del suelo, pero para determinar el valor del suelo se aplica a este valor el factor de localización.

Este factor de localización es un reconocimiento explícito de que el suelo no vale solo lo que produce. Es más, implica reconocer que el valor del suelo puede ser más del doble que su valor de capitalización.

En efecto, si asumimos que el legislador no contempla como una opción indemnizar al propietario por un valor superior al que tienen sus bienes, debemos colegir que la posibilidad de

---

<sup>101</sup> CABALLER MELLADO, V. (2002:137-138) destaca que «los estudios recientes sobre el mercado de la tierra demuestran la pérdida de peso de los resultados de la explotación de la tierra como variable explicativa del valor de mercado» y explica que la localización, las expectativas de uso alternativo y otros factores hacen que la capitalización de rentas «cada vez explique menos».

<sup>102</sup> MARTÍN HUMERO, A. E. (2007:126): «Por experiencia, el valor real de mercado de una finca no urbanizable está muy por encima del valor en función de su rentabilidad, por lo que no es buen método para llegar al valor real, o como decíamos anteriormente a un justo precio con el cual no se vea disminuido el patrimonio del expropiado».

duplicar el valor de capitalización implica que el valor del bien puede ser igual o superior al producto de esta operación.

Existe práctica unanimidad en la doctrina al considerar que este factor de localización implica el reconocimiento de expectativas urbanísticas, y, por lo tanto, considerar en el valor del suelo no lo que hay, ni lo que el plan dice que puede haber, sino lo que el futuro plan pudiera decir que pudiese haber<sup>103</sup>.

La aplicación de estos coeficientes implica un aumento de la valoración, esto se puede afirmar sin dudas. Pero, ¿podemos afirmar que acerca el valor al valor de mercado?

Este incremento del valor no se realiza mediante criterios que simulen el comportamiento del mercado. Ni el valor ocioso de un suelo, ni sus expectativas urbanísticas, se determinan en el mercado con base en su capacidad productiva. Se trata de un modo de cálculo ajeno a la valoración de mercado.

Por lo tanto, no existe certeza de que el valor resultante sea un valor de mercado, ni de que sea inferior o superior.

#### 4.3. EL VALOR DEL SUELO, EN CIERTOS SUPUESTOS, PUEDE RESULTAR IRRAZONABLE O DESPROPORCIONADO

Existen varios supuestos en los que la doctrina ha manifestado que la valoración del suelo puede arrojar valores desproporcionados, esto es, no ya inferior al valor de mercado, sino irrazonablemente inferior<sup>104</sup>.

Estos supuestos son básicamente dos: suelo cercano a núcleos urbanos<sup>105</sup> y suelos sin explotación.

<sup>103</sup> La diferencia entre plusvalía urbanística y expectativa urbanística es la diferencia entre la certeza de la edificabilidad prevista en el plan y la posibilidad (expectativa) de que el futuro planeamiento atribuya edificabilidad. En este sentido, ROCA CLADERA, J. (1998:306) explica que «las expectativas urbanísticas «solo pueden existir cuando no hay un plan urbanístico, pues habiéndolo no hay ya una expectativa de derechos, sino todo un sistema de potestades, derechos y cargas (vertiente activa), y de deberes y obligaciones (vertiente pasiva), conforme al cual el Plan General organiza la titularidad y uso del suelo».

<sup>104</sup> BAÑO LEÓN, J. M.<sup>a</sup> (2007:54): «En las fincas en producción o susceptibles de ello el método de capitalización puede ser el idóneo para determinar el valor objetivo del suelo en un mercado que no cotice expectativas urbanísticas. Más complicado se torna el asunto cuando se trata de suelos improductivos situados en zonas estratégicas o que tienen un entorno singular, pues el método de capitalización de rentas podría conducir a un infravalor».

<sup>105</sup> JORDANO FRAGA, J. (2009:361) considera que el valor de mercado de los suelos no urbanizables con ubicación privilegiada, especial o estratégica, «va a reflejar en cierto modo dichas plusvalías (o si se prefiere el mercado va reflejar en su valoración su proximidad al núcleo urbano o su ubicación estratégica)».



El valor del suelo no urbanizable cercano al casco urbano será proporcionado si el valor que el mercado reconoce a las expectativas urbanísticas es similar al resultado de aplicar el factor de localización a la capitalización de rentas. Si las expectativas del suelo superan en mucho al valor de capitalización, el valor del suelo resultará desproporcionado o irrazonable.

El valor del suelo no urbanizable que no resulte explotable, pero que cuente con valores medioambientales y paisajísticos que impliquen que el mercado le reconozca un valor-ocio, será proporcionado si este valor es similar a aplicar el factor de localización a la renta virtual que el RV atribuye a este suelo<sup>106</sup>.

El TRLS 08 es consciente de estos supuestos: tanto la regulación de coeficientes correctores de la tasa de capitalización como del factor de localización busca evitar que el valor obtenido mediante la capitalización de rentas arroje infravalores desproporcionados o irrazonables<sup>107</sup>.

En todo caso, la proporcionalidad de estos valores, ante la ausencia de relación entre el modo de cálculo y lo que valora el mercado, será pura coincidencia.

#### 4.4. EL VALOR DEL SUELO, EN CIERTOS SUPUESTOS, PUEDE RESULTAR SUPERIOR A SU VALOR DE MERCADO

Intuitivamente podemos pensar que el valor resultante de aplicar el factor de localización resultará en todo caso inferior al valor de mercado, pero resulta complejo poder afirmarlo con rotundidad.

El juego entre la renta de explotación y el coeficiente de localización puede alterar la presunción de la que parte la propia ley: que la capitalización de rentas puede arrojar valores inferiores a los de mercado (sin expectativas urbanísticas).

---

MEDINA DEL CASTILLO, J. A. (2007:1028) considera que ni siquiera con esa corrección se respeta la garantía del derecho de propiedad, al suponer en no pocos casos una expropiación por un valor notoriamente inferior al de mercado en los suelos periurbanos.

<sup>106</sup> ALLI ARANGUREN, J. C. (2012a:106) considera que estos suelos «precisarían otros métodos de valoración por sus externalidades y beneficios inducidos sobre otros bienes, como es el caso de la valoración económica de la calidad ambiental».

PORTO REY, E (2012:28) sugiere que su valor se podría «determinar en función de la superficie de suelo y conforme a los rendimientos sectoriales (agrarios, de ocio, de disfrute...) para otros terrenos análogos explotados económicamente (caza, agricultura, forestal, aparcamientos en suelos urbanos no consolidados que se encuentren vacíos...) conforme a la legislación sectorial».

<sup>107</sup> ALLI ARANGUREN, J. C. (2012b:50): «queda por ver si, ante las evidentes diferencias entre los valores de justiprecio y de mercado, no se invocan principios generales como la igualdad ante las cargas públicas, la equidad y la prohibición de confiscación que vuelvan a dejar sin aplicación real el nuevo régimen de valoraciones, como de uno u otro modo, ha venido ocurriendo».

La doctrina había manifestado, a cuenta de la capitalización de rentas potenciales según se formula en el TRLS 08 (sin las cortapisas del RV), que el cálculo del valor del suelo conforme a su renta potencial podía arrojar unos valores muy elevados y destacaba la incidencia que tendría, en ese supuesto, la duplicación de este valor («cifras que el legislador jamás podría haber imaginado siquiera»)<sup>108</sup>.

Planteado en estos términos, podemos señalar que el valor del suelo resultará superior al valor de mercado en los siguientes casos.

En primer lugar, cuando la capitalización de rentas se calcule sobre una renta de explotación ajena a la consideración del mercado.

Este supuesto puede parecer de laboratorio, dado que la renta que pueda producir el suelo influye directamente en el valor de mercado, pero no en todos los casos es así.

Supongamos que el suelo cuenta con un negocio implantado en suelo no urbanizable que es susceptible de traslado. El valor de mercado de ese suelo, para un destino diferente al de la actividad económica en explotación, incluye el valor del suelo y el coste que implica el traslado del negocio (criterio seguido, además, por la jurisprudencia en caso de expropiación)<sup>109</sup>.

Por lo tanto, ese valor de mercado puede resultar inferior a la valoración del suelo resultante de capitalizar las rentas de explotación, que equivalen al beneficio del negocio, en un escenario temporal ilimitado.

Esto es, la valoración del suelo conforme al TRLS 08 podría resultar superior al valor de mercado.

Es más, si el suelo careciera de expectativas urbanísticas, pero resultara de aplicación el factor de localización, se podría duplicar ese valor de capitalización.

En segundo lugar, cuando el valor de mercado resulte similar al valor de capitalización, porque el suelo carezca de expectativas urbanísticas, pero resulte de aplicación el factor de localización.

En este caso, asumimos que el suelo carece de expectativas urbanísticas y que el mercado no considera otros valores que tengan un efecto relevante en su valor de mercado, como el valor-ocio.

<sup>108</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J. R. (2009:127).

<sup>109</sup> RUIZ LÓPEZ, M. A. (2012:127) y ALLI ARANGUREN, J. C. (2012a:128-131).

Planteado en estos términos, si el factor de localización resulta aplicable, se podría duplicar un valor de capitalización que ya es similar al valor de mercado, lo cual implicaría que se indemnice al expropiado por un valor superior al de mercado<sup>110</sup>.

#### 4.5. BREVE REFLEXIÓN SOBRE LA OBTENCIÓN DE JUSTIPRECIOS SUPERIORES AL VALOR DE MERCADO

La posibilidad de que un sistema de valoración ideado para abaratar las expropiaciones pueda suponer una valoración superior a la de mercado resulta tremendamente paradójica.

Esta paradoja es una consecuencia de articular un sistema de valoración que excluye el cálculo de la expectativa urbanística mediante la capitalización de rentas y que, a la par, determina un coeficiente de localización desligado de las expectativas urbanísticas reales para compensar justamente su omisión en la valoración del suelo.

La expectativa urbanística es un elemento de difícil cuantificación al margen del valor de mercado, pues implica anticipar el futuro valor del suelo con un destino urbanístico y unas intenciones edificatorias que se desconocen.

Tradicionalmente la jurisprudencia, cuando ha considerado que se cumplían los requisitos para entender que estas expectativas eran ciertas, ha partido del «valor intrínseco» del suelo (entendido como el valor derivado de su utilidad rústica calculado mediante la capitalización de la renta de la tierra) y ha aplicado un coeficiente corrector que incrementara este valor para indemnizarlas.

Como se ha explicado, el sistema ideado en el TRLS 08 resulta similar, pero el cambio que supone capitalizar la renta de la explotación en vez de la renta de la tierra (la inclusión de rentas derivadas de la explotación de actividades económicas que no se limitan a los usos tradicionales del suelo rústico) implica que este coeficiente se aplica sobre una valoración que realmente indemniza la pérdida de la actividad económica a la que el suelo sirve de soporte.

Además, el coeficiente a aplicar, y su resultado sobre el valor de capitalización, no guarda ninguna vinculación con la expectativa urbanística que este coeficiente trata de compensar.

<sup>110</sup> En este sentido debe señalarse que, como consecuencia de la fórmula prevista para determinar el coeficiente  $u_1$ , a cualquier suelo a menos de 40 km de Barcelona o de Madrid se le aplica el máximo factor de localización.

Resulta difícil sostener que todo suelo no urbanizable en ese radio de Madrid o Barcelona cuente con expectativas urbanísticas. Y se puede afirmar sin ninguna duda que en todo caso no cuenta con expectativas urbanísticas consolidadas, en los términos exigidos por la jurisprudencia para su valoración (en el bien entendido supuesto de que no resulte cercano a otro municipio).

Por lo tanto, la valoración de un suelo rural en los términos expuestos puede implicar un valor de suelo inferior al de mercado o un valor de suelo superior, porque cuando se calcula un valor distinto al de mercado, nada garantiza que el resultado sea coincidente.

En concreto, como se ha explicado, el cálculo de la renta de la explotación y la aplicación del coeficiente de localización en algunas ocasiones puede superar el valor de mercado, no por causas excepcionales, sino por la propia arquitectura del régimen de valoraciones.

---

## Bibliografía

ALLI ARANGUREN, J. C. [2012a]: «Régimen de valoraciones de la Ley del Suelo conforme al Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre (parte 1)», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 277, págs. 29-138.

– [2012b]: «Régimen de valoraciones de la Ley del Suelo conforme al Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre (parte 2)», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 278, págs. 13-56.

BAÑO LEÓN, J. M.<sup>a</sup> [2003]: «Urbanismo y expropiación: reflexiones sobre el anteproyecto de modificación de la Ley de Expropiación Forzosa», *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma* (VV. AA.), Madrid, Ministerio de Hacienda, págs. 201-216.

– [2007]: «Las valoraciones en la Ley del Suelo», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 79-II, págs. 43-63.

– [2009]: *Derecho Urbanístico Común*, Madrid, Iustel.

BARCELONA LLOP, J. [2011]: «Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos», *Revista de Administración Pública*, n.º 185, págs. 49-87.

BASSOLS COMA, M. [1999]: «Criterios y métodos de valoración del suelo en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones», *Justicia Administrativa*, n.º 3, págs. 5-34.

BOIX PALOP, A. [2013]: «Expropiación de suelo y expectativas en la Nueva Ley de Suelo y su Reglamento de valoraciones», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 160, págs. 232-277.

CABALLER MELLADO, V. [2002]: «Nuevas tendencias en la valoración territorial», *CT-Catastro*, n.º 45, págs. 135-145.

– [2010]: «La valoración rural en la ley del suelo (RDLS 2/2008). Hacia un cambio de paradigma en la valoración agraria», *Jornada sobre el Proyecto del Reglamento de la nueva Ley del Suelo*. V ALTECSA, noviembre de 2010.

CHINCHILLA PEINADO, J. A. [2007]: «Artículo 27. Régimen de la valoración», *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo* (VV. AA.), Las Rozas, El Consultor de los Ayuntamientos.

DE LA ENCARNACIÓN VALCÁRCCEL, A. M.<sup>a</sup> [2012]: «La objetivación de las expectativas urbanísticas en la valoración del suelo rural a la luz del nuevo reglamento de valoraciones», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 31, 2012.

- DOMÉNECH PASCUAL, G. [2012]: «Ni más ni menos: el principio de indemnidad y sus excepciones», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 156, págs. 59-86.
- ESCUÍN PALOP, V [2008]: *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Cizur Menor, Aranzadi.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F. [2004]: *El catastro y el justiprecio del suelo*, Cizur Menor, Aranzadi.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. [2007]: «La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: valoración general», *Revista de Administración Pública*, n.º 174, págs. 61-74.
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R. [2007]: *Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*, Cizur Menor, Aranzadi.
- [2009]: «La aplicación (e inaplicación) del sistema de valoraciones del Texto Refundido de la Ley de Suelo», *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 20, págs. 111-147.
  - [2011]: «Reflexiones generales sobre el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo», *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 24, págs. 13-40.
- GARCÍA ERVITI, F. [2007]: «La práctica de las valoraciones en la Ley 8/2007, de suelo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 237, págs. 119-133.
- [2013]: «El Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo: una visión general», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 279, págs. 63-84.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. [1993]: *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. [1964]: «La expropiación por razón de urbanismo», *Revista de Administración Pública*, n.º 45, pág. 9-34.
- GONZÁLEZ RUIZ, M.<sup>a</sup> R. [2012]: «Los efectos de la localización en la valoración del suelo rural: análisis de los factores de corrección», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 273, págs. 13-74.
- HUMERO MARTÍN, A. E. [2008]: «Criterio general de valoraciones en la Ley 8/2007, de suelo», *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 16, págs. 113-132.
- JORDANO FRAGA, J. [2009]: *La reclasificación del suelo no urbanizable*, Cizur Menor, Aranzadi.
- LAFUENTE BENACHES, M. [2013]: «La valoración de la aptitud eólica en el justiprecio del suelo», *Revista de Administración Pública*, n.º 190, págs. 367-403.
- MEDINA DEL CASTILLO, J. A. [2007]: «Artículo 22», *Comentarios a la Ley del Suelo* (coord. J. González Pérez), Cizur Menor, Aranzadi, págs. 1.021-1.309.
- ORTIZ BALLESTER, J. [2010]: «Valor de mercado, valor urbanístico y el principio de igualdad en la expropiación forzosa», *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 22, págs. 187-210.
- [2012]: «¿El valor de mercado como límite al justiprecio expropiatorio?», *VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, comunicación publicada on-line.
- PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ, G. R. [2007]: *Comentarios a la Ley del Suelo de 2007*, Madrid, Iustel.
- PORTO REY, E. [2012]: «Las valoraciones tras el Reglamento de la Ley de Suelo», *Práctica Urbanística*, n.º 113, págs. 20-59.
- ROCA CLADERA, J. [1998]: «La valoración del suelo en la Ley 6/1998», *Documentación administrativa*, n.º 252-253, págs. 285-318.

– [2007]: «¿Ser o devenir? La valoración del suelo en la Ley 8/2007», *Ciudad y Territorio*, n.º 152-153, págs. 419-439.

RUIZ LÓPEZ. M. A. [2012]: «Reflexiones sobre los criterios de determinación del justiprecio en las expropiaciones ordinarias», *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 26, págs. 119-149.

SANTAMARÍA PASTOR, J. [2004]: *Principios de Derecho Administrativo General II*, Madrid, Iustel.