

ESTUDIO JURÍDICO Y ECONÓMICO COMPARATIVO DE LA LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO CON LA LEY 6/1998, DE 13 DE ABRIL, DE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES

Gonzalo Melián Marrero

IE Universidad, Segovia

Gabriel Calzada Álvarez

Universidad Rey Juan Carlos

gonzalo.melian@ie.edu

Resumen

Este estudio pretende realizar un análisis comparativo jurídico y económico entre la nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones. Para dicho análisis se lleva a cabo una comparación de los distintos articulados tanto de la nueva Ley como de la Ley anterior y derogada. Aunque se analizan todos los títulos de la Ley actual y la pasada el estudio se centra principalmente en el Título III de las valoraciones para supuestos expropiatorios.

Palabras clave: *Derecho Urbanístico; Valoraciones; Mercado; Precios; Planeamiento; Garantías Hipotecarias*

Summary

The study conducts a legal and economic analysis comparing the new Land Law 8/2007, May 28 and the old Law 6/1998, April 13. The study examines various articles contained in the new law and the old law. Although the study analyzes every title in both laws, it focuses on Title III regarding valuations for the expropriation of property owners.

Key Words: *Urban law; Valuations; Market; Prices; Urban Planning; Mortgage Guarantees*

Introducción

La elaboración de este estudio jurídico y económico no ha sido sencilla, ya que la nueva ley introduce unos cambios sustanciales tanto en el contenido como en su estructura con respecto a la ley anterior. Quizás sea en el título destinado a las Valoraciones donde se haya podido hacer una comparación de artículos más concreta y clara; aun así se ha realizado la comparativa de los artículos más similares, aunque ésta no sería comprensible sin una visión general de los dos documentos.

El estudio está dividido en tres partes: introducción, análisis comparativo y discusión y conclusiones. El punto correspondiente al análisis comparativo y discusión se divide en siete apartados correspondientes a los siete bloques en que está dividido la nueva Ley: Exposición de motivos, Título preliminar (disposiciones generales), Título I (Condiciones básicas de la igualdad en el estatuto de los ciudadanos), Título II (Bases del régimen del suelo), Título III (Valoraciones), Título IV (Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial) y Título V (Función social de la propiedad y gestión del suelo) En estos siete apartados se compara y analiza la legislación vigente y pasada tanto desde el punto de vista jurídico como económico.

Análisis comparativo y discusión

A. Exposición de motivos

La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo cambia radicalmente su premisa legitimadora o motivadora con respecto a las leyes anteriores en esta materia. El motivo legitimador de las leyes anteriores era, de forma reiterada, el abaratamiento de los productos inmobiliarios, ya sea por el aumento de la oferta de suelo (Ley 6/98) o por asegurar el acceso al mercado (Ley 8/90). Sin embargo, esta nueva ley no hace referencia a este aspecto y basa la legitimidad de toda la ley en los artículos 33.2 (función social de la propiedad privada), 38 (libertad de empresa), 45 (disfrutar de un medio ambiente adecuado), 46 (conservación del patrimonio) y 47 (vivienda digna) de la Constitución española.

A continuación se han subrayado algunas partes del texto de la Exposición de motivos de la nueva Ley que, a juicio de los que escriben, es importante resaltar. Por ejemplo:

La ley en cuestión prescinde de las clasificaciones del suelo que servían para establecer de forma concreta las diferencias entre los derechos y deberes de la propiedad. Este hecho es de vital importancia (como se comentará más adelante), ya que la discrecionalidad a la hora de realizar las valoraciones urbanísticas será aún mayor que en el sistema actual. Lo más llamativo de este hecho es que el motivo en el que se apoya el legislador para realizar este sustancial cambio es, según explica en la exposición de motivos, que *“la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional”*. En nuestra opinión, esta deducción es totalmente errónea, y es probablemente producto de la falta de reflexión y del desconocimiento del funcionamiento del mercado por parte del legislador, puesto que lo que produce verdaderamente encarecimiento de precios es la intervención del suelo, ya sea mediante la clasificación o cualquier otro tipo de intervención Estatal que limite los potenciales usos del suelo por parte de su propietario. Sin embargo, la utilización de las clasificaciones de suelo servía para poder realizar, al menos, el mal llamado justiprecio de la forma más elemental posible.

Por otro lado, la especulación tiene dos orígenes: uno autónomo que permite la adecuación de la oferta a la demanda en el plano intertemporal (especulación económica), y otra inducida por las diferentes formas de intervención pública en el libre uso del suelo (especulación política). Tratar de evitar la primera es desequilibrar el mercado y distanciar la oferta de la demanda, con los graves problemas que estas divergencias ocasionan. En cambio, tratar de evitar la segunda de una forma distinta al cese de la intervención que ha causado el problema es sentar las bases de ulteriores intervenciones que, de nuevo, descoordinarán las acciones de los agentes económicos y motivarán nuevas ocasiones para vivir de la especulación sobre futuras intervenciones¹. A su vez, este aumento de la especulación con base en las futuras decisiones políticas y administrativas fomentará aún más la

¹ Ver Ludwig von Mises, *Burocracia: gestión empresarial frente a gestión burocrática*. Unión Editorial, 2005, Madrid. Ver también Jesús Huerta de Soto, *Socialismo, Cálculo Económico y Función Empresarial*, p. 68. Unión Editorial, 1992, Madrid. Huerta de Soto define el arbitraje y la especulación como las formas en que puede efectuarse la empresarialidad. Además explica como estas distintas tipos de empresarialidad (arbitraje-intratemporal y especulación-intertemporal) dan lugar a la coordinación social y crean tendencias de la misma clase hacia el ajuste o coordinación.

corrupción² política en este campo. Otra cuestión importante relacionada con este tema es que por mandato constitucional (artículo 47 de la Constitución Española) los poderes públicos deben impedir la especulación. Sin embargo, la Carta Magna no hace distinción alguna entre los dos tipos explicados, por lo que sería interesante saber a que tipo de especulación se refiere, porque si se intenta evitar la especulación económica, ya sea por el cualquiera de los tres poderes del Estado, llevaría a un colapso de la economía.

Otra novedad importante que incorpora la ley es la del estatuto de la ciudadanía; para ello se apoya en el siguiente criterio: *“La ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano. En suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad del status de ciudadanía en la sociedad actual”*.

Por último cabría apuntar en este apartado que el legislador, además de apoyarse en nuevos conceptos que legitiman la intervención pública del suelo (como puede ser el de *“desarrollo sostenible”*), justifica en su exposición de motivo la actividad urbanística como un servicio público y legitima su control. Sin embargo, concepto de desarrollo sostenible que se emplea en el texto es uno de los más controvertidos y contestados desde la ciencia económica. En efecto, la idea desarrollo sostenible que nace con la obra *Los límites del crecimiento* auspiciada por el Club de Roma tiene una más que dudosa validez científica debido a su incompreensión del proceso de formación de bienes económicos, el fenómeno de la escasez económica y la importancia del sistema de precios no intervenidos en la atenuación de escasez³. Debido a esta serie de carencias conceptuales, las políticas económicas encaminadas a lograr un desarrollo sostenible sólo han logrado lo último: sostenerse en el tiempo. Sin embargo, se muestran persistentemente esquivas a la hora de contribuir al logro de desarrollos que merezcan ser considerados como significativos. El

² Sobre las distintas formas y modos en que aparece la corrupción ver Jesús Huerta de Soto, *Socialismo, Cálculo Económico y Función Empresarial*, p. 118-123. Unión Editorial, 1992, Madrid.

³ Donella H., Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgen Randers and William W. Behrens III, *The Limits to Growth*, New York, Universe Books, 1972, Para una crítica a esa obra fundacional de las teorías del desarrollo sostenible puede consultarse editada por H.S.D. Cole, Christopher Freeman, Marie Jahoda y K.L.R. Pavitt, *Thinking about the Future: A Critique of The Limits of Growth*, Sussex University Press, 1974. Para una crítica más actual del concepto de desarrollo sostenible puede consultarse la obra editada por Julian Morris, *Sustainable Development: Promoting progress or perpetuating poverty?*, UK, Profile Books, 2002, Jerry Taylor, *Sustainable Development: Common Sense or Nonsense on Stilts*, Liberty Haven, 1998.

último informe de WWF sobre desarrollo, Living Planet 2006, es un buen botón de muestra: El único país del planeta que cumple con los criterios de sostenibilidad de acuerdo con el informe es Cuba⁴.

Por otro lado la Ley deja entrever la legitimidad del dudoso Agente Urbanizador (tercera persona que puede suplantar a la propiedad a la hora de realizar una actuación urbanística) de la siguiente manera: “*La urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógica como físicamente de los límites propios de la propiedad. Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros*”.

Habría que concluir este apartado diciendo que La Exposición de motivos de la nueva Ley vigente tiene como bases legitimadoras principales además de los artículos citados de la Constitución española los conceptos de interés general o interés público, desarrollo sostenible y de participación de los ciudadanos⁵.

B. Título preliminar

Este título del nuevo texto poco tiene que ver con el de la Ley 6/98, puesto que mientras ésta definía su objetivo como el de definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo, aquél se centra en la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes relacionados con el suelo, así como la definición de la acción de los poderes públicos con relación al territorio y al suelo.

C. Título I. Condiciones básicas de la igualdad en el estatuto de los ciudadanos

En este título el legislador desarrolla los *derechos y deberes de todo ciudadano, la iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación, el régimen urbanístico del*

⁴ Ver Chris Hails (editor), Living Planet Report 2006, http://assets.panda.org/downloads/living_planet_report.pdf

⁵ Ver José María Ezquiaga Domínguez, ¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbanos. Urban 2, 1998, p. 7-36. En este artículo el autor expone cuales son las nuevas y principales premisas legitimadoras del urbanismo español y cuales son los principales teóricos que las han introducido en nuestro país. Estas premisas coinciden con las elaboradas en la nueva Ley.

derecho de propiedad del suelo, el contenido del derecho de propiedad del suelo y sus facultades y, por último, los deberes y cargas del derecho de propiedad del suelo.

Respecto a los dos primeros artículos (art. 4 y 5 Ley 8/07), los que dictan los *derechos y deberes de los ciudadanos*, muchos grupos o colectivos se han apresurado a manifestar que es un avance en lo que respecta a los derechos esenciales de los ciudadanos reconocidos en la Constitución. Sin embargo, manteniendo una duda razonable sobre si es un avance o un retroceso, no tiene sentido que en una ley que supuestamente debe concretar exclusivamente los derechos y deberes de la propiedad del suelo y el régimen de valoraciones en los casos expropiatorios, como se dictó en la sentencia TC 61/1997⁶, se introduzcan derechos y deberes que poco tienen que ver con ello.

Sobre *la iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación* (art. 6 Ley 8/07) que se detalla en este título se aprecia un cambio considerable con respecto a la ley anterior. La Ley 6/98 decía en los tres puntos de su artículo 4 que el proceso de la acción urbanística sería dirigido por los entes públicos, que la gestión pública suscitaría la participación privada y que la participación de la iniciativa privada podría ser incluso sin ostentar la propiedad del suelo (haciendo referencia al agente urbanizador). Sin embargo, en la nueva Ley se cambia el concepto de *promoción de la iniciativa privada* al de *derecho a la iniciativa en el caso de que la urbanización no se vaya a realizar por la Administración*. Otro dato importante que cabe apuntar es que ya no se habla de propietario del suelo o de iniciativa privada, sino del derecho a la iniciativa en ejercicio de la libre empresa, y aunque en el articulado solamente se habla de la ejecución de la urbanización, en el título del artículo también se menciona a la edificación y a la construcción, lo que hace una clara referencia no sólo a la figura del agente urbanizador, sino también a la figura del agente edificador. Por último, este articulado incorpora las plusvalías de las actuaciones urbanísticas que estaban indicadas en la Ley 6/98 de forma independiente (art. 3 Ley 6/98).

El *régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo y su contenido* (art. 7 y 8 Ley 8/07) cambia de forma especialmente considerable, puesto que mientras la Ley 6/98 asignaba unos derechos concretos al propietario del suelo según su clasificación (urbano, urbanizable o no urbanizable), derechos tales como urbanizar o edificar, en esta nueva ley a lo único que supuestamente tendrían derecho los propie-

⁶ Ver Agustín E. Asís Roig, Fernando Fonseca Ferrandis, Isabel Monjas Barrera y Cristina Álvarez Aceituno, *Legislación del suelo: Análisis Comparativo. Incidencia de la STC 61/1997, La Ley – Actualidad*, 1997.

tarios del suelo de forma directa es a su uso y disfrute conforme a su estado. Además, respecto a este ámbito, habría que apuntar que el derecho de propiedad del suelo estaba siendo asociado a la existencia o no de un aprovechamiento urbanístico, sin embargo en esta nueva ley este aprovechamiento se disocia del derecho de propiedad, por lo tanto se vuelve al sistema de la Ley 8/90 que no tuvo buenos resultados prácticos⁷. Por otra parte, la mezcla de este concepto con el de la incorporación de la iniciativa urbanizadora a terceros es de dudosa constitucionalidad, puesto que ataca de forma directa a la propiedad privada.

Respecto a los *deberes y cargas del derecho de propiedad del suelo*, aunque se mantienen numerosos deberes recogidos en la legislación anterior, quizás haya que señalar una incorporación de especial trascendencia: el deber de conservar “*los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar los riesgos de erosión, incendio, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a tercero o al interés general, incluido el ambiental; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas; y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo*” (art. 9.1 Ley 8/07). Este deber es verdaderamente preocupante, entre otras cosas porque ¿quiénes van a ser los que digan que un terreno esta bien conservado o no? Además, en nuestra opinión este deber o carga choca de forma frontal con el significado de la propiedad privada.

Por último, habría que apuntar que solamente aparecen una vez más deberes de la propiedad del suelo, sin embargo no aparecen los deberes de las administraciones públicas competentes en la materia. Estos deberes deberían aparecer no sólo porque es de justicia, sino porque ya que la administración se asigna a sí misma el control de la actividad urbanística, es su deber agilizar los instrumentos de planeamiento, gestión e intervención sobre la actividad de los forzosamente administrados (licencias), lo cual es curiosamente una de las cosas más demandadas por la sociedad.

⁷ Ver el dictamen emitido por José María Ezquiaga Domínguez con la colaboración de Javier Barros y Carmen Casanova Gómez a instancia del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones (pendiente de publicación).

D. Título II. Bases del régimen del suelo

Dentro de este título se incorporan unos *criterios básicos de utilización del suelo* con respecto a la legislación anterior (art.10 Ley 8/07). Entre estos criterios hay que destacar la incorporación a una reserva mínima del 30% de la edificabilidad destinada para viviendas sujetas a algún régimen de protección. Éste es un aspecto bastante polémico, puesto que, además de su dudosa constitucionalidad, las comunidades autónomas ya vienen ejercitando sus competencias en materia de vivienda para asignar estas reservas que, por lo general, son superiores a las establecidas por la nueva ley.

Sobre la *publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística* (art. 11 Ley 8/07), el legislador cambia por completo el articulado de la ley anterior (art. 6 Ley 6/98) en este aspecto e incluye unos plazos mínimos de información pública; además hace referencia a los convenios urbanísticos. Este punto es también de dudosa constitucionalidad, puesto que se inmiscuye en materias urbanísticas de plazos de información que son de competencia autonómica.

Como ya se comentó anteriormente, en la Ley aprobada el 28 de mayo de 2007 se abandona *la clasificación del suelo y sus categorías básicas* (art. 7, 8, 9, 10 y 11 Ley 6/98), que habían venido funcionando correctamente y constituían un concepto totalmente asimilado por las fuentes del derecho, la práctica administrativa y la sociedad civil en general. En su lugar, el legislador indica que todo el suelo se encuentra en una *situación de suelo rural o de suelo urbanizado* (art. 12 Ley 8/07). Este cambio radical es de excesivo riesgo, no sólo porque la discrecionalidad a la hora de identificar un suelo se dispara, sino porque el caos que va a suponer semejante cambio es de imposible evaluación.

Si comparamos el artículo 13 la Ley 8/07 con el artículo 20 de la Ley 6/98 veremos claramente cómo la situación de los derechos de los propietarios de suelo rural que fueran clasificados como no urbanizables por la Ley 6/98 cambian de forma importante. En la Ley 6/98 los propietarios tenían derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad en conformidad con la naturaleza de los terrenos, sin embargo en la nueva ley esos derechos se ven suplantados por el deber de la utilización de los suelos según su naturaleza.

Otro cambio importante en la actual ley (que probablemente es de difícil apreciación) es la mención reiterada que se hace no sólo a la legislación urbanística y al planeamiento, sino también a la legislación y planeamiento de ordenación

territorial, con la intención de dar mayores competencias al planeamiento territorial con respecto al local.

Si analizamos los artículos 14 (*actuaciones de transformación urbanística*) y 15 (*evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano*) de la Ley 8/07 nos daremos cuenta de que en ellos se desarrollan una cantidad de definiciones y exigencias que no deberían competir a esta nueva ley, así como de dudosa constitucionalidad. Es cierto que se apoyan en artículos constitucionales y en legislaciones sectoriales (como la de costas), pero eso no justifica la incorporación de semejante articulado en esta ley. Por apuntar algo de extrema curiosidad, el artículo 15 llega incluso a pedir que se incluya entre la documentación de las actuaciones de urbanización un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderrará en particular su impacto en las haciendas públicas; sin duda alguna este informe, deja entrever que lo importante no es el desarrollo armónico en virtud del cual los recursos escasos se utilizan en la consecución de los fines más urgentemente necesitados por los individuos, sino que las arcas locales estén bien saneadas.

Para terminar con las apreciaciones más importantes de este título habría que señalar uno de los grandes cambios introducidos por la nueva ley ya en vigor: el del porcentaje de cesión de las plusvalías generadas por la promoción inmobiliaria. En la Ley 6/98 el porcentaje era el 10% del aprovechamiento del sector o ámbito correspondiente, tenía carácter de máximo y podría ser reducido por las legislaciones urbanísticas (art. 18 Ley 6/98). Sin embargo la actual ley varía de forma considerable este porcentaje, con un mínimo del 5% y un máximo del 20%, y ya no se refiere al aprovechamiento urbanístico tipo o medio, sino a la edificabilidad media ponderada (art. 16 Ley 8/07). Este cambio es de especial relevancia, por dos razones principales. La primera es que pese a ser cierto que se introduce un mínimo de cesión del 5% que antes no existía, la experiencia nos dice que ninguna legislación urbanística baja del 10% del aprovechamiento medio o tipo la cesión, por tanto al introducir la posibilidad del 20% todas las legislaciones autonómicas aumentarán previsiblemente dicho porcentaje al máximo, pues por lo general la administración local sobrevive de estos ingresos. La segunda razón es el cambio de la unidad de aprovechamiento a edificabilidad ponderada; una vez más el legislador hace especial hincapié en evitar el término “aprovechamiento”, puesto que a él iba asignado un valor que, además de ser registrable, era el que se utilizaba para las valoraciones del suelo (como veremos en el próximo título). Este concepto estaba ya asimilado por la sociedad, e introducir nuevos conceptos como el de edificabilidad media ponderada (cuyo significado en realidad es similar al del

aprovechamiento, pero la figura jurídica es distinta) puede generar discrecionalidad, inseguridad jurídica e incluso prácticas irregulares e ilegales.

E. Título III. Valoraciones

Este título es probablemente el que más cambios introduce con respecto a la ley anterior. La principal razón es la eliminación de las tres clases de suelo para sustituirlas por la situación básica del suelo, que puede ser de dos tipos: urbanizado (el que ya está urbanizado) o rural (el resto). Por esta razón en el artículo de los criterios generales para la valoración de inmuebles se pasa de utilizar el criterio en *función de su clasificación* de la Ley 6/98 (art. 25) al criterio en *función de su situación* en la Ley 8/07 (art. 21).

En la anterior ley los suelos clasificados como no urbanizables se valoraban mediante el *método de comparación a partir de valores de fincas análogas* (art. 26 Ley 6/98), y sólo en el caso de la no existencia de dichos valores análogos se valorarían dichos suelos mediante el *método de capitalización de la renta anual real o potencial*, de esta forma se garantizaba al propietario un valor más próximo al mercado. Sin embargo, en la Ley 8/07 se elimina el *método de comparación* y solamente se permite el *método de capitalización de rentas anuales reales o potenciales* por el cual el valor de mercado queda totalmente desestimado (art. 22 Ley 8/07). Pongamos un ejemplo práctico. Existe una finca clasificada por el Plan General como no urbanizable y se encuentra en situación de suelo rural con respecto a la nueva ley. Esta finca no está afectada por ninguna protección especial, y además es contigua al actual suelo urbano, por lo que se prevé una posible transformación futura. En el mercado este suelo valdrá más que otros que no se hayan transformado y estén situados en medio de la nada, sin embargo a la hora de expropiar dicho suelo por ser de interés público (la construcción de una autopista, por ejemplo), el propietario se verá mucho más perjudicado que otros con el suelo en esa misma categoría de situación rural. Hace algo más de 400 años, los pensadores de la Escuela de Salamanca llegaron a la conclusión, fundamentada en principios jurídicos y económicos, de que el único precio justo que puede pagarse por una propiedad es aquella que se decide por las partes de manera voluntaria en el mercado. Rechazar la formación del precio del suelo en el mercado y sustituirlo no ya por el valor de un suelo similar sino por la capitalización de rentas debería conllevar el cambio de denominación de justiprecio

a injustiprecio⁸. Se suele afirmar, con mayor o menor acierto que, dada la función social que cumple la propiedad el interés individual no puede ir contra el interés general. Pero de acuerdo con las distintas cartas de derechos de los individuos tampoco el interés general que legitima esa función social de la propiedad definida en el artículo 33.2 de la Constitución española puede ir contra el derecho individual, y sin embargo este derecho individual a la propiedad privada está siendo atacado y discriminado en este cambio de valoración que estamos analizando⁹.

Más grave todavía es la especificación del artículo 22.2 de la nueva ley: *“En ninguno de los casos previstos en el apartado anterior podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados”*. De este artículo queda claro que la discriminación ya no sólo es de suelos que no se pueden transformar, sino también se aplica en el caso de suelos a los que ya se les haya asignado una edificabilidad y uso, y por lo tanto un aprovechamiento; éste podrá ser expropiado a precio totalmente ajeno al del mercado, por lo que el propietario se vería perjudicado de forma brutal.

Las valoraciones también cambian considerablemente en el suelo ya urbanizado. En la ley vigente (Ley 6/98) las valoraciones se hacen en el suelo sin la urbanización consolidada mediante el valor básico de repercusión más específico recogido en las ponencias de los valores catastrales para el ámbito de gestión (art. 27 Ley 6/98), y para el suelo consolidado por lo valores catastrales del aprovechamiento establecido por el planeamiento de cada parcela; de esta manera se podía hacer una valoración más realista del bien. Sin embargo, en la Ley 8/07, huyendo una vez más del llamado aprovechamiento, se abandonan las valoraciones catastrales que tan buen resultado estaban dando y se suplanta el método de valoración por el del valor de repercusión del suelo según el uso y edificabilidad correspondiente deter-

⁸ Sobre el interesante debate en torno al justiprecio en los autores de la Escuela de Salamanca puede consultarse la obra de Luis de Molina “La teoría del justo precio”, Editora Nacional, Madrid, 1981. Ver también Friedrich A. Hayek (Premio Nobel de Economía 1974) “Law, Legislation and Liberty. Vol 1, 1973; Vol 2, 1976 y Vol. 3, 1979” traducida al español con el título “Derecho, legislación y libertad” por Unión Editorial en 2006. En las p. 274-275 de la versión española el autor hace un magnífico resumen de las importantes aportaciones a la ciencia económica de los escolásticos españoles.

⁹ Para una explicación de los efectos económicos negativos de anteponer el supuesto interés general al derecho individual del propietario y la armonía de intereses (interés general) que resulta de hacer respetar todos los derechos individuales puede consultarse Frederic Bastiat, Economic Harmonies. Irvington-on-Hudson, N.Y.: Foundation for Economic Education. 1966.

minado por el método residual.¹⁰ Es cierto que la ley recoge la posibilidad del método de comparación como tasación conjunta de suelo y edificación, siempre que éste sea mayor que el del método residual aplicado únicamente al suelo, sin embargo aún en este supuesto se sigue maltratando la propiedad privada, puesto que se están expropiando dos bienes inmuebles de distintos valores, el edificio y el suelo.

También es necesario comentar el cambio de mayor relevancia, que tiene lugar en el suelo que está clasificado a día de hoy como urbanizable. Según la Ley 6/98, el valor de esta clase de suelo se obtendrá mediante el valor del aprovechamiento asignado a este suelo, el cual se deducirá de las ponencias de los valores catastrales. Al desaparecer la clasificación del suelo, su valor pasa a ser el del suelo rural, y en el caso de suelos que hayan iniciado la transformación, se valorarán como suelo rural y se les sumarán los costes del porcentaje de transformación (que será entre 0 y 10; el número 10 sería un suelo finalmente urbanizado). Sin duda alguna esta metodología cambia por completo el panorama de las valoraciones, y habría que explicar diferentes situaciones.

Es cierto que la disposición transitoria tercera dice que *“los terrenos que, a la entrada en vigor de esta Ley, formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, se valorarán conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, siempre y cuando en el momento a que deba entenderse referida la valoración no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento o, si han vencido, sea por causa imputable a la administración o a terceros”*. Pero ¿qué pasará con los propietarios que han comprado suelo rústico al precio de mercado y que por los dilatados plazos en las tramitaciones no han podido urbanizar? ¿Qué sucede si se pretende expropiar? ¿Cuáles serán las garantías hipotecarias? La discrecionalidad sobre si la causa de la demora es imputable o no a la administración es importante, y por otro lado, sus garantías hipotecarias desaparecerán puesto que sus bienes a nivel de valoraciones expropiatorias valen muchísimo menos que en el libre mercado¹¹.

¹⁰ Para consultar los diferentes métodos de valoración consultar P. González Nebreda, J. Turmo de Padura, E. Villalonga Sánchez “La Valoración Inmobiliaria. Teoría y práctica.” Wolters Kluwer España, 2006. También se puede consultar a L.J. Silvan Martínez “Manual práctico de promociones inmobiliarias y tasaciones de mercado” ediciones munilla – leria, 1997 y “Tasaciones y Peritaciones” ediciones munilla – leria, 1997.

¹¹ Ver Gabriel Calzada Álvarez “Expropiación y Justiprecio”, Procesos de Mercado (aceptado y pendiente de publicación).

Este punto de las garantías hipotecarias es de vital importancia. Si analizamos la práctica urbanística veremos que el valor de un suelo urbanizable viene garantizado en la actualidad por el Estado según su valor catastral del aprovechamiento, y aunque este no es el valor que se usa para las valoraciones hipotecarias (ya que estas se realizan por otros sistemas valorativos) no cabe duda que las nuevas valoraciones de la Ley 8/07 pueden influenciar sobre las garantías de las hipotecas. Es muy previsible que al entrar en vigor esta Ley 8/07, y por lo tanto los bancos ven que pueden carecer de suficientes garantías a la hora de conceder un crédito, puesto que en el caso de que la administración decida expropiar el bien inmueble, éste no tendrá el precio de mercado sino de las valoraciones de la nueva ley, las entidades bancarias no dudaran en no conceder los préstamos. Sin duda alguna esta intervención de los precios del suelo podría impedir que aquellos propietarios que posean poco capital puedan desarrollar sus suelos al no disponer de créditos hipotecarios, y se verán obligados a ceder sus propiedades a los empresarios que dispongan de gran cantidad de dinero, como es el caso del agente urbanizador.

La cuestión del agente urbanizador es otro tema importante, ya que no queda claro (en los art. 24 y 25 Ley 8/07) si las fincas aportadas se valorarán a precio de suelo rural y las resultantes a precio de suelo urbanizado, por tanto la diferencia entre unas y otras será mayor que en los métodos de valoración de la Ley 6/98, por lo que el propietario (una vez más) se verá perjudicado de manera desproporcionada. Esta situación queda más clara, aunque no suficiente, en el caso de los procesos de equidistribución (art. 26 Ley 8/07), porque se especifica que “el suelo se tasaré por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, descontados los gastos de urbanización correspondientes incrementados por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo”. Sin embargo esta valoración se refiere únicamente a los “propietarios que no puedan participar en la adjudicación de parcelas resultantes de una actuación de urbanización por causa de la insuficiencia de su aportación” y no a los propietarios no adheridos o no urbanizadores por diferentes razones. Lo curioso de este asunto es que el legislador sin darse cuenta ha reconocido de forma clara el injustiprecio de las valoraciones urbanísticas de esta nueva ley ya que para el caso de procesos de equidistribución o en el caso que se especifique de forma más clara en el del agente urbanizador (que no deja de ser una expropiación privada que debería de ser penada por la Ley puesto que choca de forma frontal con el concepto de propiedad privada) las valoraciones se harían a suelo finalizado. ¿Por qué el legislador dicta que la justa valoración en estos dos

casos es muy superior que en el caso de las expropiaciones de los entes públicos?.

Además de la intervención del mercado de suelo y unos valores de indemnización desproporcionados, se puede apreciar en el gráfico inferior cómo se verían intervenidos los precios del mercado.

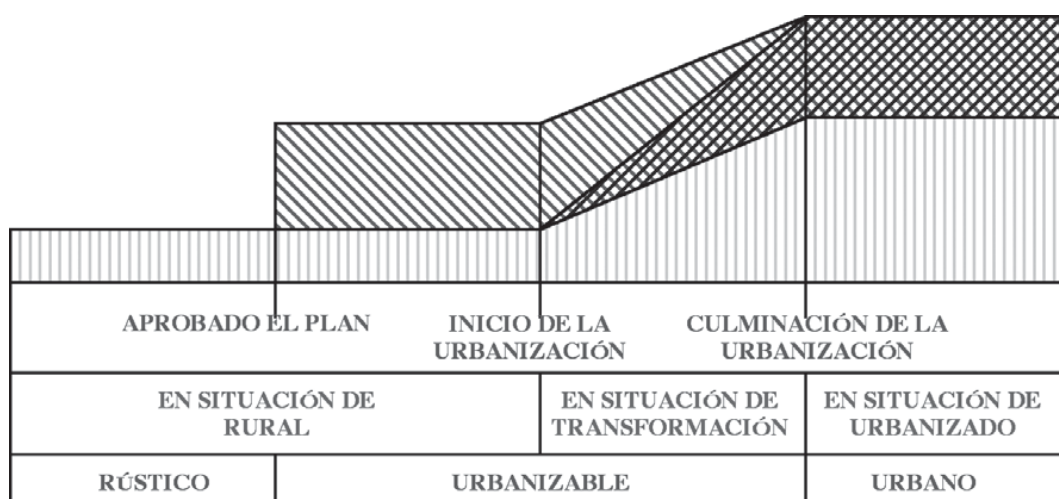


Figura 1. Intervención de los precios del mercado tanto en la Ley 6/98 como en la Ley 8/07.

Para terminar con la reflexión de los principales cambios que se producirían en las valoraciones al entrar en vigor la Ley 8/07 respecto a la legislación anterior, habría que indicar que el Tribunal Constitucional ha señalado que debe entenderse como “*correspondiente indemnización*”; además reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido defendiendo el denominado principio de indemnidad, mediante el cual debe existir “*un equilibrio entre la indemnización de la expropiación y el valor económico del bien*”. Sin embargo este principio no se contempla en esta Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, como se ha explicado.

F. Título IV. Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial

En lo que respecta a este título, existen bastantes textos que no cambian de significado en relación con la ley anterior (Ley 6/98), sin embargo existen otros que sufren modificaciones. Seguramente el más importante es el siguiente:

En la Ley 6/98 se detallaba que se “*procederá la reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo si, como consecuencia*

de una modificación del planeamiento que no se efectúe en el marco de la revisión de éste, se alteraran los usos, intensidades o aprovechamientos y ello supusiera un incremento de valor de los mismos". Sin embargo en la nueva Ley este supuesto de reversión desaparece en el caso de que el nuevo uso sea compatible con los fines expropiatorios. Una vez más, la administración en esta Ley adquiere mayor alcance de intervención pública, y la propiedad privada sufre una desprotección importante.

G. Título V. Función social de la propiedad y gestión del suelo

Este título no existía en la Ley 6/98, por lo que no se puede comparar con la legislación anterior. Sin duda alguna aquí el legislador intenta desarrollar el artículo 33.2 de la Constitución española, sobre la función social de la propiedad privada, y detallar la gestión del suelo que se vea sometida a esta función social.

Conclusiones

Se ha analizado y discutido las diferencias entre la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones. Podemos asegurar que se producen importantes cambios en esta reciente Ley con respecto a la legislación en anterior derogada que, además, tienen importantes consecuencias económicas.

Como hemos analizado, la nueva Ley de Suelo ya en vigor cambia radicalmente su premisa legitimadora o motivadora con respecto a las leyes anteriores, además prescinde de las clasificaciones de suelo con una argumentación inflacionista errónea. Como se ha explicado el encarecimiento de precios del suelo se produce por la intervención del mismo, dicha inflación ya sea mediante la clasificación o cualquier otro tipo de intervención Estatal limita los potenciales usos del suelo por parte de su propietario como principal consecuencia económica.

Las clasificaciones del suelo que han sido eliminadas han sido sustituidas (para la elaboración de las valoraciones expropiatorias) por estados de situación básica del suelo (rural o urbanizado). El principal cambio a raíz de lo apuntado es la disociación del aprovechamiento urbanístico del derecho de propiedad, lo que hace que además de los cambios señalado en los sistemas de valoraciones las mismas se alejen de forma importante de los precios de mercado lo cual incen-

tivará la ampliación de la especulación con base en la actividad política y administrativa.

Por último, la incorporación del concepto de desarrollo sostenible en el ámbito que nos ocupa resulta preocupante dada su dudosa validez científica y las nulas evidencias empíricas de que dichas teorías “sostenibles” permitan un desarrollo socio-económico.

BIBLIOGRAFÍA

- ASÍS A. E., FONSECA F., MONJAS I. Y ÁLVAREZ C. (1997): *Legislación del suelo: Análisis Comparativo. Incidencia de la STC 61/1997*. Madrid. La Ley – Actualidad.
- BASTIAT F. (1966): *Economic Harmonies*. Irvington-on-Hudson, N.Y. Foundation for Economic Education.
- CALZADA G.: “Expropiación y Justiprecio”. *Procesos de Mercado* (aceptado y pendiente de publicación).
- FREEMAN C., JAHODA, M. Y PAVITT, K.L.R. (1974): *Thinking about the Future: A Critique of The Limits of Growth*, Sussex University Press. H.S.D. Cole.
- DONELLA H., MEASOWS, DENNOS L., RANDERS J., WILLIAM W. Y BEHRENS III. (1972): *The Limits to Growth*, New Cork, Universe Books.
- EZQUIAGA J. M.: “Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones” a instancia del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos (pendiente de publicación).
- EZQUIAGA J. M. (1998): “¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbanos”. *Urban*, 2, pp. 7-36.
- GONZÁLEZ P., TURMO J. Y VILLALONGA E. (2006): *La Valoración Inmobiliaria. Teoría y práctica*. Wolters Kluwer España.
- HAILS C. (EDITOR), LIVING PLANET REPORT 2006. http://assets.panda.org/downloads/living_planet_report.pdf
- HAYEK F. A. (2006): *Derecho, legislación y libertad*. Madrid. Unión Editorial.
- HUERTA DE SOTO J. (1992): *Socialismo, Cálculo Económico y Función Empresarial*. Madrid. Unión Editorial.
- Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.
- Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.
- Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.
- MISES L. VON (2005): *Burocracia: gestión empresarial frente a gestión burocrática*. Madrid. Unión Editorial.
- MOLINA L. DE (1981): *La teoría del justo precio*. Madrid. Editora Nacional.

- MORRIS J. (2002): *Sustainable Development: Promoting progress or perpetuating poverty?* U. K. Profile Books.
- PAREJO, L., VAQUER M., GONZÁLEZ C., GÁMEZ M. Y TUDURI P. (2001): *Legislación General en Materia de Urbanismo*. Madrid. Aranzadi Editorial.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.
- SILVAN L.J. (1997): *Manual práctico de promociones inmobiliarias y tasaciones de mercado*. Ediciones Munilla – Leria.
- SILVAN L.J. (1997): *Tasaciones y Peritaciones*. Ediciones Munilla – Leria.
- TAYLOR J. (1998): *Sustainable Development: Common Sense or Nonsense on Stilts*. Liberty Haven.