

## 3. NORMATIVA APLICABLE Y CRITERIOS DE VALORACIÓN

### 3.1. Consideraciones Generales

En este apartado haremos un repaso de la normativa y criterios de valoración que se han utilizado a lo largo de estos años para la motivación de los acuerdos del Jurado.

Comencemos recordando que el derecho a la propiedad privada está protegido por la Constitución Española en su artículo 33.1. Sin embargo, no se trata de un derecho inviolable sino que, bajo determinadas causas, una persona puede ser desposeída de sus bienes y derechos mediante la correspondiente indemnización. Así, el propio artículo 33 en su punto 3 establece que *“Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.”*

Esta privación de los bienes y derechos a una persona se realiza a través de la expropiación, figura regulada por la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, que ha sido reformada en diversas ocasiones para adaptarla a la realidad actual.

La definición legal de expropiación la encontramos en la propia Ley de Expropiación Forzosa, que establece en su artículo 1 que por aquella *“se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.”*

De esta forma, la expropiación afecta a bienes, derechos e intereses de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, pudiendo afectar a *todas* las facultades que tiene el titular sobre el bien o derecho (por ejemplo, la expropiación del pleno dominio) o *sólo a una parte* (por ejemplo, la ocupación temporal), debiendo de llevar siempre aparejada la correspondiente indemnización, conocida técnicamente con la denominación de *“justiprecio”*.

El justiprecio es el importe final fijado como *indemnización* por la expropiación del bien o derecho de que se trate, y la determinación del mismo puede alcanzarse por *mutuo acuerdo* entre las partes, o bien, previa tramitación de la correspondiente pieza separada de justiprecio, por *resolución* de un órgano tasador independiente (al que la Ley de Expropiación Forzosa denomina Jurado Provincial de Expropiación, figura ésta cuyo ámbito de actuación ha quedado relegado, en la práctica, a los procesos de expropiación instados por la Administración General del Estado), que en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se corresponde como sabemos con el Jurado Regional de Valoraciones, y siempre que la Administración expropiante sea la de la Junta de Comunidades o cualquiera de las Diputaciones o Municipios.

La valoración de los bienes y derechos objeto de la expropiación, se regulaba históricamente en el Capítulo III del Título II de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, referido a la fijación del justiprecio, artículos 24 a 47 del citado texto normativo, preceptos vigentes en su mayor parte, salvo los referidos a la valoración de los bienes inmuebles para los que han venido siendo de aplicación las normas singulares contenidas en las sucesivas leyes reguladoras del régimen del suelo que, al establecer el ámbito del régimen de valoraciones, disponían que las valoraciones del suelo se regirían por esas leyes cuando tuviesen como objeto la fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que fuese la finalidad de ésta y la legislación que la motivase (véanse los artículos: 23 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones; 20 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo; 21 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio y 34 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de noviembre<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> No nos remontamos a legislaciones anteriores como la Ley de 12 de mayo de 1956; Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y su texto refundido, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y su texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de

En principio, las leyes reguladoras del suelo y sus valoraciones, desde la Ley del suelo de 1956, hasta la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, inclusive, tenían en consideración a efectos de valoración, metodologías valorativas sistémicas vinculadas a la clasificación urbanística del suelo, a saber, suelo rústico, suelo urbanizable (fundamentalmente con previsión de desarrollo) y suelo urbano, siendo de especial trascendencia (económica), por lo que al suelo rústico y suelo urbanizable sin previsión de desarrollo se refiere, la aplicación preferente de la metodología de valoración que atendía a criterios de mercado. No ha de olvidarse, además, que el artículo 43.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, dejaba un amplio margen al órgano tasador para la aplicación de criterios estimativos:

*Artículo 43 LEF (antes de la modificación de la Ley 8/2007):*

*1. No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores [hay que entenderlo referido a las normas de valoración vigentes en cada momento], tanto el propietario como la Administración podrán llevar a cabo la tasación aplicando los criterios estimativos que juzguen más adecuados, si la evaluación practicada por las normas que en aquellos artículos se fijan no resultare, a su juicio, conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación, por ser éste superior o inferior a aquélla. **El Jurado Provincial de Expropiación también podrá hacer aplicación de este artículo cuando considere que el precio obtenido con sujeción a las reglas de los anteriores resulte notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes, haciendo uso de los criterios estimativos que juzgue más adecuados.***

*[Énfasis añadido]*

Esta concepción que vinculaba el valor del suelo y las metodologías de valoración aplicables, en atención a su clasificación urbanística, cambia radicalmente a mediados de 2007 (desde el 1 de julio de 2007) con la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, que centra la valoración, no ya en la clasificación urbanística<sup>2</sup> sino en la verdadera situación del mismo que, a esos efectos, distinguía en su artículo 12, entre suelo en estado rural y suelo en estado urbanizado:

*Artículo 12 de la Ley 8/2007. Situaciones básicas del suelo.*

*1. Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley [en lo referido a su valoración], en una de las situaciones básicas de **suelo rural** o de **suelo urbanizado**.*

*[Énfasis añadido]*

Siendo de destacar, por lo que al suelo en estado rural se refiere, el establecimiento de una única metodología de valoración aplicable en todo caso, la de capitalización de las rentas, postergando cualquier atisbo de valoración de expectativas urbanísticas (hasta entonces íntimamente vinculadas con el valor de mercado):

*Artículo 22 de la Ley 8/2007. Valoración en el suelo rural (...)*

*2. 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 aun plenamente realizados.*

Por lo demás, la propia Ley 8/2007 se ocupa de acabar de raíz con la posibilidad de aplicación por parte del órgano tasador de los criterios estimativos para la valoración de los bienes inmuebles que, mediante su disposición adicional 5ª, modifica el citado artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa añadiendo un punto 2 con el siguiente tenor:

*2. El régimen estimativo a que se refiere el párrafo anterior (el del art. 43 apartado 1, antes visto):*

*a) No será **en ningún caso** de aplicación a las expropiaciones de bienes inmuebles, para la fijación de cuyo justiprecio se estará exclusivamente al sistema de valoración previsto en la Ley que regule la valoración del suelo.*

*[Énfasis añadido]*

Respecto de cuáles fueron las causas que llevaron al cambio conceptual acontecido con la Ley 8/2007, mantenido desde entonces en las diversas modificaciones legislativas posteriores, baste

---

26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, por no haber sido utilizadas en la valoraciones efectuadas por el Jurado Regional de Valoraciones.

<sup>2</sup> Dejando al margen un régimen transitorio –disposición transitoria tercera, apartado 2 - para el suelo urbanizable, ampliado sistemáticamente en las sucesivas reformas de la normativa.

leer el apartado “I” de su exposición de motivos. Es preciso destacar también el relevante dato del ajuste competencial entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, tanto en materia de urbanismo, como de régimen de la propiedad y valoraciones, que se deriva de sendas sentencias del Tribunal Constitucional, las número 61/1997 y 164/2001. A todo ello habría que añadir los innombrados, pero ya entonces evidentes, costes económicos desproporcionados que las valoraciones a precios de mercado ocasionaban en todo proceso expropiatorio, fruto de una burbuja inmobiliaria cuya eclosión y efectos tardaría poco tiempo en manifestarse en toda su crudeza.

Dicho lo anterior, centrándonos en el período que va desde enero de 2004 a enero de 2019, en que se cumplen los 15 años de funcionamiento del Jurado Regional de Valoraciones que abarca la presente memoria, vamos a examinar la normativa de valoración de los bienes inmuebles vigente durante dicho período exponiendo de manera desagregada, a la vez que esquemática y sintetizada, las clases de suelo y metodología de valoración contenida en cada una de ellas, para, finalmente, realizar un análisis más pormenorizado de la metodología de valoración del suelo en estado rural vigente en la actualidad, pues no debemos olvidar que aproximadamente el 97% de los expedientes de justiprecio tramitados por el Jurado en dicho período se correspondieron con valoración de suelo en estado rural.

Antes de llevar a cabo el análisis de la normativa de valoración, es preciso aclarar que la aplicación de una u otra normativa a cada pieza de justiprecio concreto dependerán de cual fuera la que estuviese vigente al momento a que deba referirse la valoración, que, con carácter general, coincide con la fecha en que se inicia la misma. En este sentido el artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa establece que *“1. Las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio...”*. En similares términos, se han venido expresando las diferentes leyes de valoración, cuya metodología a continuación analizaremos, pues tanto la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, en su artículo 24, apartado a), como la posterior Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, en su artículo 20. 2, apartado b) y los textos refundidos posteriores a ésta última, el texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en su artículo 21.2, apartado b), y el actualmente vigente texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en su artículo 34, 2, apartado b), establecían que *las valoraciones se entenderán referidas, cuando se apliquen a la expropiación forzosa, al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado o de exposición al público del proyecto de expropiación cuando se siga el procedimiento de tasación conjunta.*

Por lo demás, cabe decir, que las normas de valoración a que hemos hecho referencia, también contemplaban y contemplan, en sus respectivos articulados, preceptos reguladores de la forma de valoración de las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones, arrendamientos, concesiones administrativas y derechos, facultades e iniciativas atribuidas por las normas urbanísticas en actuaciones de urbanización o edificación, cuyo análisis excedería, con mucho, el objeto de esta memoria, cuya única pretensión es dar una visión general, a modo de pinceladas, de un tema tan complejo como es el de las metodologías de valoración de los bienes inmuebles expropiados, con especial referencia al suelo.

## **3.2. Análisis de la normativa y criterios de valoración**

### **3.2.1. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones**

La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones fue publicada en el BOE de 14/04/1998, entró en vigor a los 20 días de su publicación, por aplicación del artículo 2.1 del Código Civil, al no disponerse en ella otra cosa, y estuvo vigente hasta el 01/07/2007, fecha en que entró en vigor la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, que la derogó.

Como se dijo anteriormente, esta norma, siguiendo los precedentes de las leyes de suelo anteriores, vinculaba la valoración, mejor dicho, la metodología de valoración, a la clasificación

urbanística del suelo, contemplando, en consecuencia, tres tipos de suelo a dichos efectos<sup>3</sup>, en primer lugar, el suelo no urbanizable, al que se asimilaba, a efectos valorativos, el suelo urbanizable en el que no está previsto su desarrollo (también conocido como “suelo urbanizable no programado”, en terminología urbanística), en segundo lugar, el suelo urbanizable con desarrollo previsto (también denominado como “suelo urbanizable programado”, en terminología urbanística) y, en tercer lugar, el denominado suelo urbano que, contrariamente a lo que pudiera parecer, presentaba una heterogénea variedad de situaciones. Sobre esas tipologías de suelo, la Ley de Suelo de 1998, regulaba los criterios de valoración en sus artículos 25, 26, 27, 28 y 29, debiendo mencionarse que la redacción de los artículos 27 (referido al suelo urbanizable) y 28.4 y 5 (referidos, respectivamente, a la inexistencia o pérdida de vigencia de las ponencias de valores y deducción de gastos de urbanización) quedaron redactados en su versión definitiva por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

El criterio general de valoración se describe en el artículo 25 de la Ley, que lo vincula a la *clase y situación* del suelo de que se trate, aplicando, en atención a cada una de ellas, los criterios de valoración siguientes:

- *Suelo no urbanizable y suelo urbanizable sin desarrollo previsto.* Artículos 26 y 27.2 de la Ley 6/1998:
  - Método preferente: método de comparación a partir de valores de fincas análogas (requiere la existencia de referencias de ventas u ofertas).
  - Método subsidiario: capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo conforme a su estado en el momento de valoración.
  
- *Suelo urbanizable con desarrollo previsto.* Artículo 27.1 de la Ley 6/1998:
  - Con ponencias de valores catastrales vigentes: aplicación al aprovechamiento que le corresponda, del valor básico de repercusión en polígono catastral. Si la ponencia fija valores unitarios de suelo, se aplicarán éstos a la superficie correspondiente.
  - Sin ponencias de valores catastrales vigentes: aplicación de los valores de repercusión obtenidos por el método residual dinámico hipotecario.
  - De los valores obtenidos se deducirán los gastos de urbanización y se descartarán los elementos especulativos del cálculo y las expectativas no aseguradas.
  
- *Suelo Urbano.* Artículos 28 y 29 de la Ley 6/1998:
  1. Consolidado por la urbanización (art. 28.3): aplicación al aprovechamiento establecido en el planeamiento para el terreno en concreto, del valor de repercusión recogido en las ponencias de valores catastrales en parcela, calle o tramo de calle.
  2. No consolidado por la urbanización (art. 28.1 y 2):
    - Con carácter general: aplicación al aprovechamiento establecido en el planeamiento para el ámbito de gestión correspondiente, del valor básico de repercusión específico de la ponencia de valores.
    - En ámbitos de gestión cuyo objeto sea la reforma, renovación o mejora urbana: el valor básico de repercusión de la ponencia de valores se aplicará sobre el aprovechamiento de cada parcela que será el superior de entre el del planeamiento o el de la edificación existente.
  3. Cuando la ponencia de valores catastrales haya perdido vigencia (art. 28.4): se aplicarán los valores de repercusión obtenidos por el método residual estático.
  4. En ausencia de planeamiento o de asignación de aprovechamiento lucrativo (art. 29): cálculo de la media ponderada de los aprovechamientos referidos al uso predominante del polígono fiscal.

---

<sup>3</sup> Artículo 7 de la Ley 6/1998. Clases de suelo: A los efectos de la presente Ley, el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística.

Al margen de lo antes dicho, y sin perjuicio de las valoraciones que pudieran obtenerse por los órganos tasadores (Jurados de Expropiación, estatales o autonómicos) mediante la aplicación de los métodos de valoración descritos, hay que tener en cuenta, conforme se ha puesto de manifiesto en el apartado de las consideraciones generales, que a lo largo de la vigencia de la Ley 6/1998, el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa habilitaba a los citados órganos tasadores para que pudieran aplicar en la valoración otros criterios estimativos que juzgasen adecuados. Ello era posible cuando consideraran que el precio obtenido con sujeción a las reglas de valoración resultase notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes.

Esta facultad del artículo 43 Ley de Expropiación Forzosa, desaparecerá, tal y como habíamos indicado, con la aprobación de la Ley de Suelo de 2007, a la que nos referiremos a continuación.

### 3.2.2. Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y textos refundidos posteriores.

- La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, fue publicada en el BOE de 29/05/2007, entró en vigor, según su disposición final cuarta, el día 1 de julio de 2007 y estuvo vigente hasta el día 27/06/2008. En esa fecha se publicó el texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que la derogó.
- El texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, (TRLRS) fue publicado en el BOE de 26/06/2008, entró en vigor, según la disposición final única, el 27/06/2008, estando vigente hasta el día 31/10/2015, en que entró en vigor el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que lo derogó. *La Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 declaró inconstitucional y nulo el inciso del art. 23.1.a) párrafo 3 referido a la limitación del factor de localización, en los términos que más adelante se verán.*  
El texto refundido de 2008 (integrado posteriormente en el texto refundido de la Ley de suelo de 2015), fue desarrollado por el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, publicado en el BOE de 9/11/2011 (RVLS). Entró en vigor, según la disposición final segunda, el día 10/11/2011, día siguiente a su publicación, estando vigente en la actualidad.
- El texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRSRU), aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, fue publicado en el BOE de 31/10/2015, entrando en vigor, según la disposición final única, el mismo día de su publicación, y continúa vigente.

Como se dijo anteriormente, el régimen de valoración que se instaura con la Ley 8/2007, y que permanece vigente desde entonces al haber sido reiterado en los sucesivos textos refundidos, se centra en la valoración del suelo, no ya desde la perspectiva de su clasificación urbanística o destino final del mismo, sino en atención a cual fuera su situación real (*básica*, es la referencia que utiliza la Ley) de *suelo rural* o de *suelo urbanizado*, al momento, como vimos, de inicio del expediente de justiprecio como pieza separada del procedimiento expropiatorio. Así, el art. 12.1 de la Ley 8/2007, el art. 12.1 del TRLRS de 2008 y el art. 21.1 TRLSR de 2015 establecen: “*Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.*”

En consecuencia, antes de analizar los métodos de valoración aplicables a cada modalidad, conviene ver qué ha entendido y entiende la Ley por cada una de estas dos situaciones. En la actualidad, el artículo 21 del TRLSRU de 2015, similar en su redacción al artículo 12 del TRLRS de 2008 tal y como quedó redactado tras la modificación introducida a la redacción original por la disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio<sup>4</sup>, establece lo siguiente:

#### **Suelo en estado rural:**

“2. *Está en la situación de suelo rural:*

---

<sup>4</sup> La redacción original provenía del artículo 12 de la Ley 8/2007.

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

b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.”<sup>5</sup>

#### **Suelo en estado urbanizado:**

“3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado<sup>6</sup> el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.

b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.

c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.

4. También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto”.

La Ley de Suelo 8/2007 y los textos refundidos posteriores, tanto el de 2008 como el vigente de 2015, se encargaron de hacer especial hincapié en la aplicación de las nuevas reglas de valoración implantadas, sobre la base, claro está, de las dos únicas tipologías de suelo consideradas (rural y urbanizado) hasta el extremo de que la disposición transitoria tercera (redactada miméticamente en todas ellas, y que desde una perspectiva de técnica jurídica estaría pensada para regular la aplicación, limitada en el tiempo, de reglas de valoración distintas a las generales) vuelve a incidir en la aplicación de las reglas metodológicas de valoración, que a renglón seguido se exponen, con la redacción de un apartado 1 del siguiente tenor:

“1. Las reglas de valoración contenidas en esta Ley serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de su entrada en vigor.”

Esa pretensión unificadora quedó lejos de ser efectiva ya que, como luego veremos, el apartado 2 de dicha disposición transitoria tercera reguló y mantuvo en el tiempo (incluso en la actualidad), si bien sometido a determinadas condiciones, el régimen de valoración de los suelos urbanizables de la Ley de Suelo 6/1998.

---

<sup>5</sup> Véase, en todo caso, el régimen transitorio de valoración aplicable al denominado suelo urbanizable descrito en la D.T. 3ª del TRLSRU de 2015.

<sup>6</sup>La definición original de “suelo urbanizado” en la Ley 8/2007 y en el TRLS de 2008, hasta la modificación efectuada en 2013, era el siguiente: “3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento. Al establecer las dotaciones y los servicios a que se refiere el párrafo anterior, la legislación urbanística podrá considerar las peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural”.

Las reglas o métodos de valoración implantados a partir del 1 julio de 2007, en que entró en vigor la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, son las que a continuación se indican.

#### **a) Valoración del suelo urbanizado: art. 37 del TRLSRU de 2015 y artículos 19 y siguientes del RVLS de 2011**

Se regulan tres supuestos de valoración del suelo urbanizado:

- *Suelo no edificado o con edificación ilegal:*
  - Se considerará como uso y edificabilidad la establecida en el planeamiento, incluido, en su caso, el de VPO que permita tasar su precio máximo en venta o alquiler.
  - En el caso de que el terreno no tenga edificabilidad, se escogerá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido.
  - Se aplicará a la edificabilidad el valor de repercusión de suelo determinado por el método residual estático.
  - Se descontarán los deberes y cargas necesarios para edificar.
- *Suelo edificado o en curso de edificación:*

Se aplica, de los siguientes, el que tenga un valor superior:

  - Tasación conjunta de suelo y edificación por el método de comparación.
  - El determinado por el método residual estático aplicado exclusivamente al suelo, sin considerar la edificación.
- *Suelo sometido a operaciones de reforma interior*
  - El método residual estático, considerará los usos y edificabilidad atribuidos por la ordenación en su situación de origen.

#### **b) Valoración del suelo rural: art. 36 del TRLSRU de 2015 y artículos 7 y siguientes del de RVLS de 2011**

- Aplicación del método de *capitalización de la renta anual*, real o potencial (la que sea superior) según el estado del suelo al momento de valoración.
- Dicho valor *podrá corregirse al alza en función de factores de localización:*
  - Accesibilidad a núcleos de población
  - Accesibilidad a centros de actividad económica
  - Ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico

En ningún caso podrán tenerse en cuenta expectativas urbanísticas (el tenor literal del art. 36.2 TRLSRU habla de “...*expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aun plenamente realizados*”).

#### **c) Régimen transitorio para los suelos urbanizables (y suelo urbano no consolidado):**

Como hemos visto con anterioridad, a pesar de los esfuerzos de la Ley 8/2007 en recalcar la aplicación de sus propias reglas de valoración, basadas en la situación real en que se encontrasen los terrenos al inicio del expediente de justiprecio, atendiendo a la situación básica de *rural o urbanizado*, para dejar de lado las categorías del suelo de la legislación anterior que incidía en su clasificación urbanística, hubo de asumir las expectativas urbanísticas y, en consecuencia, económicas adquiridas por los propietarios de *suelo urbanizable* que, encontrándose en situación de estado rural, cumpliesen las condiciones establecidas en el apartado 2 de su disposición transitoria tercera:

*“2. 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.*

*De no existir previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento ni en la legislación de ordenación territorial y urbanística, se aplicará el de tres años contados desde la entrada en vigor de esta Ley (hasta el 1 de julio de 2010)."*

*[Énfasis añadido]*

La regulación de este régimen transitorio, aplicable en la valoración del suelo urbanizable que de facto se encontrase en situación de suelo rural pero que reuniese las condiciones anteriormente descritas (a saber, suelo urbanizable con régimen de desarrollo aprobado y que al momento de la valoración no hubieran vencido los plazos de ejecución fijados o que de no existir esos plazos fuese anterior al 1 de julio de 2010), se trasladó de forma idéntica en la regulación del TRLS de 2008, en concreto a su disposición transitoria tercera. Ahora bien, el plazo establecido en su párrafo segundo, relativo a los supuestos en los que el planeamiento o la legislación urbanística no preveían plazos de ejecución del suelo urbanizable con programación aprobada, fue modificado en dos ocasiones:

La primera por el Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, que supuso la *prórroga* del régimen transitorio descrito, **hasta el 31 de diciembre de 2011**. En su artículo 10 denominado "*Renovación de la prórroga sobre excepciones a la aplicación de los nuevos criterios de valoración de suelo*", establecía:

*Uno. Se modifica el apartado 2 de la disposición transitoria tercera del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que queda redactado en los siguientes términos:*

*"2... De no existir previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento ni en la legislación de ordenación territorial y urbanística, las reglas a que se refiere el párrafo anterior serán de aplicación hasta el 31 de diciembre de 2011".*

La segunda por el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, que volvió a suponer la prórroga del régimen transitorio de valoración del suelo urbanizable **hasta el 1 de julio de 2012**. En su disposición adicional novena, establecía:

*Se da nueva redacción al apartado 2 de la Disposición transitoria tercera del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que queda redactado en los siguientes términos:*

*"2...De no existir previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento ni en la legislación de ordenación territorial y urbanística, se aplicará el de cinco años contados desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo".*

Dicho régimen transitorio del párrafo segundo del punto 2 de la disposición transitoria tercera se extinguió, de facto, al alcanzarse la fecha de 1 de julio de 2012, pero posteriormente, tras casi dos años y medio, fue retomado nuevamente por el TRLSRU de 2015, que en una nueva disposición adicional tercera, punto 2, establece:

*"2. Se exceptúan de la aplicación de las reglas de valoración previstas en esta ley, exclusivamente los terrenos en los que, a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, concurren de forma cumulativa las tres circunstancias siguientes:*

*a) Que formasen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento hubiera establecido las condiciones para su desarrollo.*

*b) Que existiese una previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento, o en la legislación de ordenación territorial y urbanística.*

*c) Que en el momento a que deba entenderse referida la valoración, no hubieran vencido los plazos para dicha ejecución o, si hubiesen vencido, fuese por causa imputable a la Administración o a terceros.*

*Dichos terrenos 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".*

*[Énfasis añadido]*



Así pues, a día de hoy, se mantiene la posibilidad de valorar con arreglo a la Ley 6/1998, de 13 de abril sobre el régimen de suelo y valoraciones, a los suelos en situación de “rural” que estuviesen clasificados como urbanizables, con normativa de desarrollo aprobada y con plazos de ejecución previstos, siempre que a la fecha de valoración no hubiesen vencido los plazos de ejecución o que, habiendo vencido, fuese por causas no imputables al propietario o titular de los terrenos.

Finalmente, es preciso poner de manifiesto que la jurisprudencia del Tribunal Supremo (doctrina contenida en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo 2015/4012 y 2016/1149 de fechas 22/09/2015 y 17/03/2016) ha extendido la aplicación de la disposición transitoria tercera, también a los suelos clasificados como “urbanos no consolidados” cuando su situación es la de suelo rural, siendo muy ilustrativo el párrafo del fundamento de derecho octavo de la STS 2016/1149: “Carece de toda lógica, y el Derecho debe rechazar la interpretación contraria a ella, que el Legislador haya querido darle un trato privilegiado al suelo urbanizable que a la entrada en vigor de la nueva normativa (Ley de Suelo de 2007) estuviera sectorizado o “activado”, en terminología de nuestra doctrina, -en puridad de principio ese tipo de suelo a que se refiere la transitoria debería valorarse como suelo rural, en el sistema del Texto Refundido-, en tanto que le negase ese régimen transitorio al suelo ya clasificado, al mismo momento, como urbano, cuando este tipo de suelo tiene mayor contenido o consolidación de derecho a la transformación urbanística que aquel.” “No se trata, pues, de aplicar analógicamente al suelo urbano no urbanizado o no consolidado, el régimen excepcional y transitorio del suelo urbanizable delimitado, sino integrar la Transitoria conforme a la finalidad que persigue”.

#### **d) Exclusión del régimen de valoración estimativo**

Estos son los métodos de valoración vigentes para los supuestos de expropiación forzosa de suelo, sin que quepa la utilización por parte de los órganos tasadores de otras metodologías de valoración alternativas o supletorias, en especial el régimen estimativo del artículo 43.1 de la Ley de Expropiación Forzosa que permite a los órganos tasadores recurrir a los criterios estimativos que estimen adecuados, cuando consideren que el precio obtenido resulta notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes. Pues bien, la Ley 8/2007, en su disposición adicional quinta, se ocupó de su modificación, prohibiendo su utilización, tal y como hemos venido reiterando, en las expropiaciones de bienes inmuebles, quedando redactado el apartado 2 en los términos siguientes:

Disposición adicional quinta. *Modificación del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954.*

*Se modifica el apartado 2 del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, que queda redactado en los términos siguientes:*

*“2. El régimen estimativo a que se refiere el párrafo anterior:*

*a) No será en ningún caso de aplicación a las expropiaciones de bienes inmuebles, para la fijación de cuyo justiprecio se estará exclusivamente al sistema de valoración previsto en la Ley que regule la valoración del suelo.*

*b) Sólo será de aplicación a las expropiaciones de bienes muebles cuando éstos no tengan criterio particular de valoración señalado por Leyes especiales.”*

*[Énfasis añadido]*

### **3.2.3. Especial referencia a la valoración del suelo en estado rural**

De las casi dieciséis mil piezas separadas de justiprecio sobre las que se ha pronunciado el Jurado Regional de Valoraciones a lo largo de sus 15 años de funcionamiento, aproximadamente un 97% lo han sido respecto de suelo “no urbanizable”, en terminología de la Ley 6/1998, o suelo en “estado rural”, en terminología de la Ley 8/2007 y los textos refundidos posteriores, de ahí que sea de interés examinar de una manera algo más pormenorizada la valoración de los suelos rurales por suponer, como se ha indicado, el suelo sobre en el que más ocasiones se ha fijado justiprecio por el Jurado.

En la actualidad, la valoración del suelo en estado rural objeto de expropiación forzosa, cuya descripción se realizó anteriormente, se regula en el artículo 36 y en la disposición adicional séptima del TRLSRU de 2015 y en el Capítulo V del RVLS.

Previamente hemos de reiterar que en la expropiación forzosa la valoración habrá de entenderse referida al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado o de exposición al público del proyecto de expropiación, si se sigue el procedimiento de tasación conjunta (TRLSRU de 2015, art. 34.2.b).

#### a) Determinación de la renta anual del suelo

La premisa sobre la que gira el modelo de valoración de los suelos en estado rural es que se tasarán mediante la capitalización de la **renta anual, real o potencial**, la que sea superior, **de la explotación**, según **su estado** en el momento al que debe entenderse referida la valoración (TRLSRU de 2015. art. 36.1 a), párrafo primero), limitándose a regular, en su párrafo segundo, la forma de cálculo de la renta “potencial”: *“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. Incluirá, en su caso, como ingresos las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada”*.

Con carácter general es la renta potencial la única que pueden utilizar los órganos tasadores como el Jurado, puesto que el cálculo de la renta “real” solo está al alcance de los titulares de la explotación, y así se deduce de las definiciones de lo que se entiende por renta “real” o “potencial”, que se contienen en el artículo 8 del RVLS, y en los artículos 9 y 10, dedicados al cálculo de la renta de explotación y a las clases de explotaciones rurales, respectivamente.

#### b) Capitalización de la renta anual del suelo

Una vez obtenida la renta anual, es preciso capitalizarla. Esa capitalización de la renta se llevará a cabo aplicando las reglas contenidas en la Disposición adicional séptima apartado 1. *La determinación del tipo de capitalización general*<sup>7</sup>, y ha experimentado ostensibles variaciones desde la aprobación de la Ley 8/2007, pasando por el TRLS de 2008, hasta el vigente TRLSRU de 2015, de tal manera que se ha utilizado tres criterios para la determinación del tipo de capitalización:

1. Desde el 1/07/2007 al 31/12/2008: La última referencia publicada por el Banco de España del rendimiento de la deuda pública del Estado en mercados secundarios a tres años.
2. Desde el 1/01/2009 al 30/09/2015: La última referencia publicada por el Banco de España del rendimiento interno en el mercado secundario de la deuda pública de plazo entre dos y seis años.
3. Desde el 1/10/2015: El valor promedio de los datos anuales publicados por el Banco de España de la rentabilidad de las Obligaciones del Estado a 30 años, correspondientes a los tres años anteriores a la fecha a la que deba entenderse referida la valoración.

Este nuevo tipo fue introducido por la entrada en vigor de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, y en concreto de su disposición final tercera que modificaba del TRLS de 2008. El mismo contenido ha sido recogido en el TRLSU de 2015, cuyo tenor literal de la disposición adicional séptima es: *“1. Para la capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación a que se refiere el apartado 1 del artículo 36, se utilizará como tipo de capitalización el valor promedio de los datos anuales publicados por el Banco de España de la rentabilidad de las Obligaciones del Estado a 30 años, correspondientes a los tres años anteriores a la fecha a la que deba entenderse referida la valoración.”*

El apartado 2 de la disposición adicional séptima señala que el tipo de capitalización que impone el punto primero de esta misma disposición (r1) **podrá ser corregido** aplicando al tipo de referencia indicado un coeficiente corrector en función del tipo de cultivo, explotación o aprovechamiento del suelo, *“cuando el resultado de las valoraciones se aleje de forma significativa respecto de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas”*.

---

<sup>7</sup> El RVLS lo define como tipo de capitalización general (r1).

La forma de cálculo de dicha corrección cuando se desarrollen actividades agropecuarias o forestales se establece reglamentariamente en el artículo 12.1.b) del RVLS, siendo el resultado de multiplicar el tipo de capitalización general  $r_1$  por el coeficiente corrector establecido en la tabla del Anexo I del Reglamento según el tipo de cultivo o aprovechamiento, lo que nos proporcionaría un nuevo tipo de capitalización ( $r_2$ ).

La interpretación que de este apartado de la disposición adicional séptima están fijando determinados Tribunales Superiores de Justicia (STSJ Castilla- La Mancha de 28/05/2018, rec. 598/2016; STSJ de Andalucía de 4/07/2014, rec. 141/2012; STSJ de Extremadura de 29/01/2013, rec. 433/2011; STSJ de Cantabria de 28/12/2016, rec. 230/2015; STSJ de Cantabria de 28/12/2016, rec. 143/2015; STSJ Cantabria de 27/12/2016, rec. 145/2015; STSJ de Cantabria de 01/04/2015, rec. 33/2013; STSJ de Cantabria de 10/06/2016, rec. 34/2015; STSJ de Castilla-León, Burgos, de 03/11/2017, rec. 54/2016; STSJ de Castilla-León, Burgos, de 26/01/2018, rec. 79/2016; STSJ de Castilla-León, Valladolid, de 26/02/2018, rec. 466/2016; STSJ de Islas Baleares de 11/01/2018, rec. 366/2014; y STSJ de Murcia, de 29/01/2018, rec. 300/2016) es que el tipo de capitalización  $r_2$  no es de aplicación automática, si no que se exige, para la aplicación del coeficiente corrector mencionado, la previa justificación de que concurran las circunstancias previstas en el apartado mencionado del texto legal (es decir, un alejamiento significativo respecto del valor de mercado) y, por último, que habrá de estarse al caso concreto, analizando las circunstancias que concurren.

Con el fin de aplicar de manera razonable lo dispuesto en la disposición adicional séptima, el Jurado Regional de Valoraciones, con fecha 30 de septiembre de 2016, teniendo en consideración la primeras sentencias dictadas sobre este asunto, acordó tomar como referencia válida para determinar el precio medio de mercado del suelo rural a valorar, la que recoge la publicación oficial del Servicio de Estadística del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente “Encuesta de precios de la Tierra” como valor medio para esta Comunidad Autónoma del terreno, atendiendo al cultivo, explotación o aprovechamiento del mismo y para el año de referencia de la valoración (<http://www.magrama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-grarias/economia/encuesta-precios-tierra/>); y para aquellos cultivos o aprovechamientos para los que la citada publicación no recoja un valor medio que sirva de referencia, el Jurado propondrá un precio basado en referencias oficiales, mediante un informe razonado que se adjuntará a la valoración realizada por el mismo.

Cuando las valoraciones obtenidas aplicando el tipo de capitalización general ( $r_1$ ) sea inferior al valor medio de mercado de la encuesta de precios de la tierra para el tipo de cultivo que corresponda, entonces se aplicará sobre el tipo ( $r_1$ ) el factor de corrección del Anexo I del RVLS, con lo que se obtendrá un tipo ( $r_2$ ) con el que se capitalizará la renta.

Si, por el contrario, las valoraciones obtenidas aplicando el tipo de capitalización general ( $r_1$ ) fuesen superiores al valor medio de mercado de la encuesta de precios de la tierra para el tipo de cultivo que corresponda, entonces no procederá aplicar el factor de corrección del Anexo I del RVLS.

### **c) Corrección al alza del valor del suelo, por aplicación de factores de localización**

A la hora de valorar las parcelas parece razonable que para fijar su valor final se tenga en consideración la ubicación física de las mismas, pues no es lo mismo ni tiene el mismo valor una parcela que se encuentre en entornos cercanos a núcleos con gran población o próxima a centros de comunicaciones y transporte o centros comerciales o de gran actividad económica o en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, que otra parcela que, por el contrario, esté ubicada en zonas con escasa población, nula actividad económica y escasa proyección ambiental o paisajística.

Ya la Ley 8/ 2007 contemplaba en su artículo 22.1 a), referido a la *Valoración en el suelo rural*, que el valor del suelo obtenido tras la capitalización de su renta anual podría ser corregido al alza, hasta un máximo del doble, atendiendo a la confluencia de determinados factores de localización de la parcela, y así, en el párrafo tercero de dicho precepto se establecía: “*El valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica*”

*o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan.”*

*[Énfasis añadido]*

Esa misma redacción se trasladó con posterioridad al artículo 23.1 a) párrafo tercero del TRLS de 2008, si bien, por Sentencia del Tribunal Constitucional 141/2014, de 11 de septiembre, se declaró inconstitucional y nulo el inciso del art. 23.1.a) párrafo 3º que establecía el límite de **“hasta un máximo del doble”** para el incremento del valor del suelo por aplicación del factor o factores de localización, de tal manera que la redacción del citado párrafo tercero quedó de la siguiente manera: *“El valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan”*, siendo esta redacción corregida la que se trasladó posteriormente al artículo 36.1 a) párrafo tercero, del TRLSRU de 2015, vigente en la actualidad.

Sentado lo anterior, hay que decir que la aplicación práctica por parte del Jurado del factor de corrección por localización contemplado en la Ley, se vio condicionada y mediatizada por la ausencia de la norma reglamentaria que debía desarrollar y regular los términos de aplicación de los factores objetivos de localización que se contemplan en la Ley. De ahí que podamos distinguir dos etapas diferenciadas en lo que a la forma de aplicar en la práctica dicho factor de localización para el establecimiento del valor final del suelo, se refiere; por un lado, el período que va desde la vigencia de la Ley 8/2007, que lo fue desde el 1 de julio de 2007, hasta que se aprobó y entró en vigor el RVLS, que lo fue el 10 de noviembre de 2011; y, de otro, el período que va desde dicha aprobación y entrada en vigor del Reglamento, hasta la actualidad.

Durante el período en que no existía desarrollo reglamentario y era de aplicación directa la mera referencia a los “factores objetivos de localización” prevista en la Ley, el Jurado Regional de Valoraciones, siguiendo la estela interpretativa que habían marcado los Jurados Provinciales de Expropiación, observaba como único criterio para el incremento del valor del suelo, el de *“cercanía a casco urbano”*, de manera que, atendiendo a la ubicación física de la parcela y la distancia de la misma al casco urbano del municipio correspondiente, siempre que no excediera de 1 kilómetro de distancia en línea recta, se aplicaba un determinado porcentaje de incremento siguiendo un baremo previamente aprobado por el órgano tasador.

A partir de la entrada en vigor del RVLS, el artículo 17 de mismo, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 23 1, a) párrafo tercero del TRLS de 2008 (actual artículo 36.1 a) del TRLSRU de 2015), establece la obtención del “Factor global de localización” por el producto de tres factores de corrección:

- Por accesibilidad a núcleos de población (factor U1), que se desagrega en dos:
  - P1= El número de habitantes de los núcleos de población situados a menos de 4 km de distancia en línea recta
  - P2= El número de habitantes de los núcleos de población situados a más de 4 km y a menos de 40 km de distancia en línea recta
- Por accesibilidad a centros de actividad económica (factor U2): Cuando el suelo rural a valorar esté próximo a centros de comunicaciones y de transporte, por la localización cercana a puertos de mar, aeropuertos, estaciones de ferrocarril, y áreas de intermodalidad, así como próximo a grandes complejos urbanizados de uso terciario, productivo o comercial. La distancia se medirá utilizando las vías de transporte existentes y considerando el trayecto más favorable y, en ningún caso, será superior a 60 km.
- Por ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico (factor U3): 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.

Una vez calculados los valores de los distintos factores, que en ningún caso podrán ser inferiores a “1”, del producto de los mismos obtendremos el factor global de localización que se aplicará según la siguiente fórmula:  $V_f = V * FI$

Donde:

Vf= Valor final del suelo, en euros.

V= Valor de capitalización de la renta de la explotación, en euros.

FI= Factor global de localización.

#### d) Criterios de actuación de la Sección Segunda

No se puede finalizar el análisis de la metodología de valoración del suelo en situación básica de “rural”, sin hacer una mención a los *criterios de actuación de la Sección Segunda*, que se encarga de valorar las expropiaciones en suelo rústico.

Los criterios fueron aprobados en el Pleno del 13 de noviembre de 2015, con una pequeña modificación añadida en los Plenos de 30 de septiembre de 2016 y 13 de diciembre de 2018 con la intención, a todas luces conseguida, de unificar y dar coherencia a los acuerdos de justiprecio del Jurado Regional de Valoraciones de Castilla-La Mancha, recopilando los criterios técnicos y jurídicos de actuación que se iban adoptando a lo largo de los años, de cara a su utilización por los ponentes de la Sección Segunda. Estos criterios son la compilación de todos los criterios anteriores que con fechas 4 de noviembre de 2005, 15 de enero de 2009, 29 de junio de 2009, 19 de julio de 2013, y 17 de diciembre de 2013, había aprobado el Pleno del Jurado Regional de Valoraciones.

En estos criterios también se contemplan las formas de valorar construcciones, instalaciones y obras, servidumbres, ocupación temporal, perjuicios por rápida ocupación, otros daños y perjuicios y deméritos por división de finca y disminución de superficie. Extractando algunas de las cuestiones que se regulan en ellos, destacamos:

- Siempre que para la determinación del cálculo de la renta de la explotación se haya recurrido al uso o consulta de estadísticas, publicaciones o estudios oficiales, éstas deberán plasmarse de manera expresa al final del informe de valoración emitido por el ponente. De esta forma en el **Anexo V** se relacionan la fuentes de información más usuales utilizada por el Jurado.
- Se establece una indemnización adicional, además del valor del suelo, cuando en una parcela se coloquen apoyos o arquetas u otros obstáculos similares, que relaciona la superficie que ocupe los mismos, con una escala establecida por el Jurado que oscila entre los 180 y 600 € y que está sujeta a modificación en función de las circunstancias concretas del expediente.
- El establecimiento de cualquier tipo de servidumbre implicará aplicar un porcentaje sobre el valor unitario del metro cuadrado del suelo sobre el que se constituya. Para el establecimiento del porcentaje de valor se tendrá en consideración tanto la tipología de la servidumbre como la del cultivo del suelo en el que se proyecta, que oscila entre el 50% y 80% en el caso de suelo en estado rural y del 100% en el caso de suelos urbanizados.
- Los supuestos de división de parcela se abordan de oficio en todos los casos en que se produzcan y se valorará como un porcentaje del valor del suelo no expropiado. El porcentaje se fija en cada caso con arreglo al siguiente baremo, en el que se instaura un sistema proporcional que parte del cálculo de los restos no expropiados en relación con la superficie inicial de la finca, y en función de la importancia de dichos restos se les atribuye el perjuicio, de modo que cuanto mayor es el resto en relación a la superficie total, menor es el perjuicio y al contrario:

% del resto de finca en relación con la superficie inicial	% del valor del suelo no expropiado
Hasta un 5%	50%
Más del 5% y menos del 10%	40%
Más del 10% y menos del 20%	35%
Más del 20% y menos del 30%	30%
Más del 30% y menos del 40%	25%
Más del 40% y menos del 50%	20%
Más del 50% y menos del 60%	15%
Más del 60% y menos del 70%	10%
Más del 70% y menos del 80%	5%
Más del 80%	5%

Cuando la finca inicial tuviera una superficie superior a la Unidad Mínima de Cultivo y los restos resultantes tuviesen una superficie inferior a dicha unidad mínima, el porcentaje de valor que corresponda, se incrementará un 15%. En todo caso, la superficie máxima de cualquiera de los restos resultantes, con derecho a indemnización por este concepto será de 120.000 m<sup>2</sup>.

En el caso de que en vez de división de la finca se produzca una disminución de superficie se tomará en consideración siempre que el propietario haya solicitado la expropiación total del resto no expropiado y le haya sido denegada, o cuando expresamente solicitase la indemnización por expropiación parcial. Se considerará la tabla anterior, salvo en la última columna, pues en tal caso el porcentaje será 0%.

- En las obras en que se produzca ocupación temporal de terrenos, salvo que en el expediente de justiprecio se diga otra cosa, se entenderá que la ocupación se efectúa por un año natural. Con carácter general, para los cultivos herbáceos la ocupación temporal se indemnizará con el valor de la renta neta del cultivo. En el supuesto de los cultivos arbóreos o leñosos, si en el acta se dice que se hará desaparecer todo obstáculo, la indemnización por ocupación temporal consistirá en el rendimiento neto del cultivo correspondiente al que se sumará el valor del vuelo.
- Perjuicios por rápida ocupación: Los perjuicios por rápida ocupación se abonarán siempre que se contemplen en las actas previas a la ocupación o se reconozcan por las Administraciones expropiantes o beneficiarias en sus hojas de aprecio. Asimismo, se abonarán cuando la propiedad no haya concurrido al acta previa, pero si lo solicite en su hoja de aprecio y quepa razonablemente su existencia atendiendo a las fechas y tipologías de cultivo.

La indemnización tanto de las labores realizadas o previas, como de la cosecha, se valorará atendiendo a los ingresos posibles, deduciendo los gastos o costes no realizados.

### 3.2.4. Algunas otras cuestiones sobre la valoración

Tras la explicación de cuál ha sido la normativa y los criterios de valoración considerados a lo largo de estos años de ejercicio de la competencia atribuida al Jurado por lo que se refiere al suelo, no podemos terminar este apartado sin hacer mención a otras series de cuestiones relacionadas con ella, de forma breve, pero que han tenido y siguen teniendo su importancia y trascendencia en las valoraciones. Veamos cuáles han sido estas:

1) El fin de la doctrina jurisprudencial sobre la expropiación del suelo destinado a sistemas generales que crean ciudad.

Uno de los viejos problemas en materia de valoraciones viene dado por una doctrina jurisprudencial denominada como “*doctrina de los sistemas generales*” que, en síntesis, consistía en valorar los suelos clasificados por los planes como rústicos o que carecieran de clasificación urbanística específica como si estuviesen clasificados como urbanizables cuando fueran expropiados con destino a sistemas generales (carreteras, aeropuertos, obras hidráulicas, etc.) que contribuyesen a la creación de ciudad por insertarse en el conjunto urbano de un municipio. Ello obligaba a examinar tales infraestructuras y su integración en el entramado urbano, con el fin de determinar si contribuían a crear ciudad y si su valoración como suelo no urbanizable generaba

un indebido aislamiento o singularización respecto de su entorno. El fundamento de esta jurisprudencia se basaba en el principio tradicional del urbanismo de *“equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento urbanístico”* intentando evitar que por razón de su clasificación formal en el planeamiento se perjudicase a aquellos propietarios respecto a los demás propietarios no expropiados que se beneficiasen de la expansión de la ciudad. Esta doctrina supuso el encarecimiento de muchas expropiaciones.

En dos sentencias del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 2014, rec. 6421 y rec. 174/2012, el alto Tribunal ha venido a establecer la incompatibilidad de su anterior jurisprudencia con la nueva LS de 2007 y su TRLS de 2008, y, por tanto, con el TRLSRU de 2015, que mantiene la misma regulación al respecto. Si como ya se ha dicho ambos textos legales prescinden de la clasificación del suelo en los planes a la hora de su valoración y atiende a su situación real, ya no resulta posible valorar un suelo rural como si estuviera *“de facto”* urbanizado y contase con todos los servicios urbanísticos necesarios, por el hecho de que transcurra una infraestructura municipal, con independencia de sus características y su integración en el planeamiento municipal<sup>8</sup>.

La plasmación legal la encontramos en el art. 35.2 segundo párrafo del TRLSRU de 2015 y en el art. 6.3, segundo párrafo del Reglamento de Valoraciones. Dispone el primero de los artículos citados: *“Este criterio será también de aplicación a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, tanto si estuvieran previstos por la ordenación territorial y urbanística como si fueran de nueva creación, cuya valoración se determinará según la situación básica de los terrenos en que se sitúan o por los que discurren de conformidad con lo dispuesto en esta ley”*.

2) La falta de un criterio legal para valorar la indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización.

El art. 38 del TRLSRU de 2015 titulado *“indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización”* regula la indemnización a los expropiados por privarlos de poder participar en las actuaciones de nueva urbanización que son aquellas que suponen el paso de suelo rural (parte del suelo urbano no consolidado, el suelo urbanizable, apto para urbanizar y rustico o no urbanizable, que son la denominaciones que se utilizan para la clasificación del suelo en las diferentes legislaciones urbanísticas) a urbanizado, según se regula en el art. 7 del mismo texto legal, y que son parte del contenido del derecho de propiedad conforme dispone el art. 12.

Para tener derecho a la indemnización se exige que se den los requisitos que establece el art. 38 del TRLSRU de 2015. Una vez que se constate la concurrencia de todos los requisitos mencionados, procedería determinar el importe de la indemnización.

Esta privación total de la facultad se valora por el texto legal aplicando el mismo porcentaje establecido por la legislación de ordenación territorial y urbanística para la participación de la comunidad en las plusvalías. Dicho porcentaje se aplicaría sobre la diferencia del valor del suelo en situación de origen y el que le correspondiera si estuviera terminada la urbanización. Este sistema de indemnización del art. 38.2 a) mantiene el mismo tenor literal que el art. 25.2 a) del TRLS de 2008 que ha sido declarado inconstitucional por la STC 218/2015, de 22 de octubre, que afirma que el método de valoración objetivo y no justificado que establece el art. 25.2. a) no garantiza en todo caso el proporcional equilibrio que debe existir entre la compensación prevista en la ley y el contenido real de la facultad de la que se ve privada el propietario. Hemos de tener presente que la declaración de inconstitucionalidad del art. 25.2 a) del TRLS de 2008 supone los mismos efectos para el art. 38.2 a) del TRLSRU de 2015, aunque el texto no haya sido derogado expresamente por la conjunción de las circunstancias de que este texto refundido fue publicado el BOE de 31/10/2015 y la STC 218/2015 se publicó en el BOE de 27/11/2015.

Este vacío legal obliga al legislador a rellenarlo, y hasta tanto se produzca, los Tribunales y los Jurados de expropiación intentan establecer mecanismos de valoración que aunque no tengan reflejo legal, intenten colmar el valor del bien (véase en este sentido la STSJ de Castilla-La Mancha de 28 de junio de 2016, rec. 559/2010, donde ante el vacío legal se establece una forma

---

<sup>8</sup> En el mismo sentido las SSTs de 31 de marzo de 2015, rec. 4476/2012; 20 de julio de 2015, rec. 1185/2014; 20 de julio de 2015, rec. 1254/2014; 14 de marzo de 2016, rec. 1679/2013; 25 de abril de 2016, rec. 4234/2014; 22 de enero de 2017, rec. 1976/2015; 22 de mayo de 2017, rec. 3524/2015 y 6 de octubre de 2017, rec. 570/2016.

de valoración de esta indemnización. Esta sentencia ha sido confirmada por el Tribunal Supremo en su STS de 7 de noviembre de 2017, rec. 2873/2016). Se trata de una dificultad manifiesta.

(Informe redactado para la elaboración de la Memoria de Actividades del Jurado Regional de Valoraciones 2014-2019).