

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

FACULTAT DE DRET

Departament de Dret Administratiu i Processal

Àrea de Dret Administratiu

(Programa de Doctorat: Dret Administratiu 045G)



TESIS DOCTORAL

LA EXPECTATIVA EN LA VALORACIÓN
DEL SUELO

Presentada por:

Dña. Ana María De la Encarnación Valcárcel

Dirigida por:

Prof. Dr. Juan Climent Barberá
Catedrático de Derecho Administrativo

Valencia, 2015

TESIS DOCTORAL

LA EXPECTATIVA EN LA VALORACIÓN DEL SUELO

Universitat de València, Facultat de Dret
Departament de Dret Administratiu i Dret Processal
Àrea de Dret Administratiu
(Programa de Doctorat: *Dret Administratiu 045G*)

Trabajo de investigación presentado para la
obtención del título de Doctora por:

ANA MARÍA DE LA ENCARNACIÓN VALCÁRCEL

Bajo la dirección del Profesor Doctor

JUAN CLIMENT BARBERÁ

Valencia, 2015

dedicatoria

TABLA DE CONTENIDO

ABREVIATURAS	XI
INTRODUCCIÓN	1
1. Uso y abuso del término expectativa.....	4
2. El sentido polisémico del término expectativa.....	7
3. Metodología y estructura formal.....	9
INTRODUCTION.....	13
1. Use and misuse of the Spanish term «expectativa».....	15
2. Polysemic nature of the Spanish term «expectativa»	17
3. Methodology and formal structure.....	19
CAPÍTULO PRIMERO EL CONCEPTO GENÉRICO DE EXPECTATIVA	23
1. El concepto jurídico de expectativa en Derecho español	23
2. Naturaleza jurídica de la expectativa: figuras liminares; los derechos subjetivos y otras situaciones de poder.....	25
2.1. Las relaciones jurídicas activas.....	26
2.1.1. El derecho subjetivo.....	26
2.1.2. Características conceptuales	28
2.1.3. Clasificación de los derechos subjetivos	31
2.1.4. Situación actual de los derechos subjetivos.....	32
2.2. Las situaciones jurídicas secundarias	34
2.2.1. Los intereses legítimos	35
2.2.2. Las potestades.....	37
2.2.3. Las facultades jurídicas	38
2.2.4. La acción.....	39
2.3. Las situaciones jurídicas intermedias	40
2.3.1. La formación sucesiva de los derechos subjetivos	41

A.	Los derechos en formación	46
B.	Los derechos eventuales.....	48
C.	Los derechos futuros.....	52
D.	Los derechos potestativos	53
2.3.2.	La teoría del « <i>diritto al diritto</i> »	55
2.3.3.	Las situaciones jurídicas de pendencia	58
2.4.	Las diferentes posturas doctrinales en torno a la naturaleza jurídica de la expectativa	59
2.4.1.	Consideraciones doctrinales desde la perspectiva del Derecho privado en el sistema de Derecho Continental	60
A.	Tesis que amparan el concepto de expectativa como un derecho de contenido patrimonial	60
B.	Tesis que amparan el concepto de expectativa como una situación jurídica secundaria o intermedia.....	60
C.	Tesis que amparan un concepto de expectativa sin trascendencia jurídica.....	63
2.4.2.	Consideraciones doctrinales desde la perspectiva del Derecho privado en el sistema del <i>Common Law</i>	65
A.	Notas previas sobre el sistema del <i>Common Law</i>	65
B.	La expectativa derivada del incumplimiento contractual.....	67
C.	La expectativa generada por una promesa.....	71
D.	El resarcimiento por la frustración de expectativas (« <i>expectation, reliance and restitutionary measures of recovery</i> »).....	73
3.	La consideración jurídica de las expectativas en los diferentes ámbitos del Derecho positivo.....	79
3.1.	La obligación condicional.....	80
3.2.	Los derechos a término	86
3.3.	El <i>ius ad rem</i>	88
3.4.	El contrato de promesa de venta	91
3.5.	La <i>emptio rei speratae</i>	93
3.6.	Los contratos celebrados por representante	94
3.7.	El <i>derecho expectante</i> de viudedad aragonés	99
4.	Consideraciones jurídicas en cuanto al tratamiento general de las expectativas por la jurisprudencia.....	102
5.	Delimitación de la figura de la expectativa jurídica.....	109
5.1.	La expectativa como situación secundaria.....	109
5.2.	La expectativa como situación intermedia.....	111
5.3.	La expectativa como situación activa de poder.....	112

CAPÍTULO SEGUNDO LAS EXPECTATIVAS EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO 115

1. Delimitación de la expectativa en el ámbito urbanístico	116
1.1. Antecedentes legislativos	118
1.1.1. El marco histórico previo a la codificación urbanística	118
A. La legislación sobre ensanche y reforma interior..	120
B. El salto al siglo XX: la Ley de Ordenación de Solares de 1945	121
1.1.2. La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954	123
1.1.3. La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956	127
A. El reconocimiento de expectativas urbanísticas por la Ley del Suelo de 1956	130
B. El Decreto de 21 de agosto de 1956, por el que se aprueba el Anexo de Coeficientes	134
C. Las previsiones jurisprudenciales en cuanto a las expectativas urbanísticas	136
1.1.4. La Ley del Suelo de 1975 y el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1976.....	138
1.1.5. La Ley del Suelo 9/90, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992	143
A. La prohibición de expectativas urbanísticas por el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1992	144
B. Los «otros usos» del suelo no urbanizable o urbanizable programado	149
1.1.6. La Ley del Suelo 6/98, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.....	156
A. Las Leyes 53/2002, de 30 de diciembre y 10/2003, de 20 de mayo, de modificación de la Ley 6/1998, del Suelo y Valoraciones	161
B. El método de comparación de fincas análogas.....	165
a. La duplicidad de expectativas derivada del método de comparación.....	173
b. Existencia de enriquecimiento injusto del propietario del suelo frente a la Administración Pública en el uso del método de comparación	174
1.1.7. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.....	182
2. Aproximación al concepto de expectativa urbanística.....	185

2.1.	Definición doctrinal.....	188
2.2.	Definición legal	192
2.3.	Definición jurisprudencial.....	194
2.4.	El concepto de expectativa urbanística.....	196
2.4.1.	Las expectativas urbanísticas como expectativas de aprovechamiento.....	200
2.4.2.	Las expectativas previstas en el artículo 36.1º de la Ley de Expropiación Forzosa.....	202
	A. Aquellas que sean consecuencia directa del Plan o Proyecto de obras que da lugar a la expropiación; inciso inicial del artículo 36.1º de la Ley de Expropiación Forzosa	202
	B. Las previsibles para el futuro; artículo 36.1º <i>in fine</i> de la Ley de Expropiación Forzosa	205
2.4.3.	Los factores de localización del artículo 23 de la Ley de Suelo de 2008.....	206
2.5.	Figuras afines a las expectativas urbanísticas: los valores no derivados del aprovechamiento urbanístico	209
2.5.1.	Valores extrínsecos.....	210
2.5.2.	Valores intrínsecos	211
	A. Valores intrínsecos genéricos	212
	B. La situación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico	214
3.	Elementos necesarios para el reconocimiento de la expectativa de aprovechamiento.....	216
3.1.	Que se trate de suelo rural	216
3.2.	Que se trate de una expropiación ordinaria	217
3.3.	Que no deriven de la obra o Proyecto de expropiación de la que trae cuenta la valoración del inmueble.....	220
3.4.	Que estén debidamente acreditadas	221
3.5.	Que se trate de circunstancias que consideren un aprovechamiento futuro del suelo	223
4.	Naturaleza jurídica de las expectativas de aprovechamiento	226
4.1.	La expectativa como derecho económico del propietario en la valoración del suelo.....	227
4.2.	La consideración de la expectativa como derecho subjetivo de carácter económico	229
	A. La previa concesión por el ordenamiento jurídico	229
	B. El contenido del derecho subjetivo.....	233
	C. El interés a proteger por el ordenamiento jurídico.....	233
	D. Independencia	234
	E. Los deberes jurídicos que lleva aparejados	234
	F. La necesaria tutela del derecho subjetivo	235

4.3. Similitud entre los factores de localización y el derecho al premio de afección en la valoración del suelo	237
5. El contenido económico de la expectativa	241
 CAPÍTULO TERCERO EL RECONOCIMIENTO DE EXPECTATIVAS DE APROVECHAMIENTO EN LA VALORACIÓN DEL SUELO. ESPECIAL CONSIDERACIÓN A LA LEY DE SUELO DE 2008	
1. El valor del suelo.....	246
1.1. El concepto de valor.....	246
1.1. La valoración del suelo.....	249
1.2. Evolución y régimen vigente.....	251
1.3. Tipos de valoraciones	255
2. Las diferentes técnicas de valoración del suelo	257
2.1. Tipos de métodos valorativos.....	257
2.2. Los métodos sintéticos; el método de comparación.....	258
2.2.1. La comparación de fincas análogas	260
2.2.2. Requisitos para la utilización del método de comparación.....	262
2.2.3. Procedimiento de evaluación de fincas análogas	265
2.2.4. Principios que deben presidir el uso de este procedimiento.....	269
2.2.5. La inherente incorporación de expectativas en el método de comparación de fincas análogas.....	270
2.3. Los métodos econométricos.....	273
2.4. Los métodos analíticos.....	275
2.4.1. La capitalización de rentas.....	277
A. Procedimiento para la capitalización de rentas.....	279
B. Determinación del rendimiento bruto	282
C. Deducción de los gastos.....	286
D. Establecimiento de la tasa de capitalización	286
E. Capitalización efectiva de los rendimientos	289
2.4.2. El método del coste.....	289
2.4.3. El método residual.....	293
A. Método residual estático.....	295
B. Método residual dinámico.....	296
2.4.4. El modelo de los precios hedónicos	300
2.4.5. Los métodos especiales	302
A. Los métodos de preferencia declarada	302
B. Las Redes Neuronales Artificiales aplicadas a la valoración del suelo.....	305
2.4.6. La valoración fiscal	309
3. Ámbito de las expectativas en la valoración del suelo tras la Ley de Suelo de 2008	313

3.1.	Valor del suelo y expectativas de aprovechamiento	313
3.2.	El reconocimiento de expectativas de aprovechamiento en la valoración expropiatoria.....	318
3.2.1.	La indemnización como elemento de configuración de la valoración del suelo expropiatoria; principios inspiradores.....	319
A.	Elementos del justiprecio	322
a.	Justiprecio en sentido estricto.....	323
b.	Indemnización final	323
B.	El principio de indemnidad y la indemnización expropiatoria.....	326
a.	El valor real como valor de mercado y de sustitución	328
b.	Del valor de sustitución al valor razonable ...	329
c.	La indemnidad integral	332
3.2.2.	Los elementos de la valoración del suelo.....	334
3.2.3.	La expectativa urbanística como elemento de la valoración del suelo	335
A.	La actual prohibición de contabilización de expectativas urbanísticas prevista en la Ley de Suelo de 2008	339
a.	El principio de igualdad y la prohibición de enriquecimiento injusto	339
b.	Debe valorarse lo que hay, no lo que el Plan dice que puede haber.....	342
B.	Los factores de localización del artículo 23 de la Ley de Suelo de 2008	344
a.	Las diferentes Teorías de la Localización.....	345
b.	El reconocimiento jurisprudencial de los factores situacionales	347
c.	Clasificación de los factores de localización..	349
d.	Los factores de localización como prototipo de expectativa urbanística en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008	351
3.2.4.	La clasificación del suelo como elemento necesario en la valoración.....	361
A.	La expropiación del suelo en situación de rural....	369
a.	El suelo rural	369
b.	Valoración y reconocimiento de expectativas en la indemnización expropiatoria del suelo rural	370
B.	La expropiación del suelo urbanizable	378
a.	El suelo con destino a sistemas generales	380
b.	El suelo expropiado para la construcción de parques temáticos.....	385

c.	El reconocimiento de expectativas en la tradicional categoría de suelo <i>urbanizable</i>	386
C.	La expropiación del suelo en situación de urbanizado	387
a.	El suelo urbanizado	387
b.	La valoración del suelo urbanizado	388
3.3.	La inclusión de expectativas en la valoración de las operaciones de equidistribución de beneficios y cargas	392
3.3.1.	El principio de equidistribución y la institución reparcelatoria	393
A.	Funciones de la reparcelación	397
B.	Criterios de reparto y corrección; la valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas	400
3.3.2.	El aprovechamiento urbanístico	404
A.	Concepto doctrinal y legal de los aprovechamientos	405
B.	Función de los aprovechamientos urbanísticos	408
C.	Valor de los aprovechamientos urbanísticos	411
3.3.3.	El efectivo reconocimiento de expectativas en la reparcelación; tratamiento jurisprudencial	414
A.	Reparcelaciones en suelo en situación de rural	415
B.	Reparcelaciones en suelo urbanizado	416
3.4.	Las expectativas en los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito urbanístico ...	417
3.4.1.	La responsabilidad patrimonial de la Administración	417
3.4.2.	La responsabilidad patrimonial en el campo urbanístico	421
3.4.3.	La indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de nueva urbanización del artículo 26 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008	426
A.	Requisitos para solicitar la indemnización del artículo 26 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008	427
B.	Cálculo de la indemnización correspondiente	428
C.	Los costes de iniciativa y promoción	429
D.	La tasa libre de riesgo y prima de riesgo	431
3.4.4.	La indemnización por privación de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización del artículo 25 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008	435
A.	Requisitos para solicitar la indemnización del 25 Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008	436
B.	Cálculo de la indemnización correspondiente	439
C.	La posible inclusión de expectativas urbanísticas	440
3.4.5.	Otros supuestos indemnizatorios en materia urbanística	443

A. La indemnización por la alteración sobrevenida del planeamiento	443
B. Por la simple alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización.....	443
C. Por modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades	446
D. La indemnización por limitaciones o vinculaciones singulares	448
E. La indemnización por revocación o demora injustificada en el otorgamiento de licencias	451
a. Anulación de títulos administrativos habilitantes de obras y actividades.....	454
b. Demora injustificada en el otorgamiento de títulos administrativos habilitantes	455
c. Denegación improcedente de los títulos administrativos habilitantes.....	456
CAPÍTULO CUARTO LA PROTECCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS EN EL SISTEMA DEL COMMON LAW	459
1. La existencia de «legitimate expectations» frente a los poderes públicos.....	459
1.1. Requisitos para el nacimiento de expectativas en «Public Law».....	463
1.2. Tipos de expectativas derivadas de la acciones públicas.....	467
1.3. Protección de las «legitimate expectations».....	469
2. Tratamiento de la expectativa en diversos ordenamientos jurídicos pertenecientes al Commonwealth	472
2.1. La expectativa en Derecho inglés	472
2.2. La expectativa en Derecho escocés.....	478
2.3. La expectativa en Derecho canadiense	480
2.4. La expectativa en Derecho australiano.....	482
2.5. La expectativa en Derecho irlandés	483
3. Las expectativas de aprovechamiento en el Derecho Anglosajón .	486
3.1. Las reglas de valoración del suelo a efectos expropiatorios....	490
3.1.1. Elementos que conforman la indemnización expropiatoria.....	496
3.2. La planificación urbanística y las clases de suelo	499
3.2.1. Las expectativas de aprovechamiento; de la «no-scheme rule» a las «Statutory Planning Assumptions».....	502
A. La denominada «No-Scheme Rule»	504
B. Las denominadas «Statutory Planning Assumptions» y los «Certificate of Appropriate Alternative Development» en el suelo urbano	508

C. La aplicación de las « <i>Statutory Planning Assumptions</i> » al suelo no urbanizable	515
3.3. La inclusión de expectativas de aprovechamiento en la indemnización expropiatoria.....	520
3.4. Síntesis	523
CONCLUSIONES.....	527
CONCLUSIONS	541
BIBLIOGRAFÍA	551
ANEXO JURISPRUDENCIAL.....	577

ABREVIATURAS

AC	<i>Appeal Cases</i>
All ER	<i>All England Law Reports</i>
AIR	<i>All India Reporter</i>
ALJR	<i>Australian Law Journal Reports</i>
ANN	<i>Artificial Neural Networks (redes neuronales artificiales)</i>
AR	<i>Administrative Review (Australia)</i>
Art.	<i>Artículo</i>
BCLR	<i>British Columbia Law Reports (Canada)</i>
CA	<i>Court of Appeal</i>
CC	<i>Código Civil</i>
CE	<i>Constitución Española de 29 de diciembre de 1978</i>
Ch	<i>Chancery</i>
ChD	<i>Law Reports, Chancery Division</i>
CLR	<i>Civil Law Reports</i>
CyT	<i>Revista Ciudad y Territorio</i>
Co	<i>Company</i>
Colo Ct App	<i>Colorado Court of Appeals Report (USA)</i>
CPO	<i>Compulsory Purchase Order</i>
ECR	<i>European Court Reports</i>
EG	<i>Estates Gazette</i>
EGLR	<i>Estates Gazette Law Report</i>
ER	<i>English Reports</i>
EHRR	<i>European Human Right Report</i>
EWCA	<i>England and Wales Court of Appeal</i>
EWHC	<i>England and Wales High Court</i>
FC	<i>Federal Court</i>
FTR	<i>Federal Trial Reports (Canada)</i>
F Supp	<i>Federal Supplement (USA)</i>
HCA	<i>High Court of Australia</i>
HL	<i>House of Lords</i>
ICR	<i>Irish Chancery Reports</i>
IEHC	<i>High Court of Ireland Decisions</i>
ILRM	<i>Irish Law Reports Monthly</i>
In re	<i>In the matter of...</i>
IR	<i>Irish Reports</i>
IRC	<i>Inland Revenue Commissioners</i>
JPL	<i>Journal of Planning Law</i>
KB	<i>King's Bench Division</i>
LEF	<i>Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa</i>
LGR	<i>Local Government Reports</i>
LR	<i>Law Report</i>
LT	<i>Lands Tribunal</i>
Ltd	<i>Limited</i>

Abreviaturas

LRHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales
LRJPAC	Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LS07	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo
NE	<i>North Eastern Reporter (USA)</i>
NH	<i>New Hampshire Supreme Court (USA)</i>
NWWLR	<i>New South Wales Law Reports (LBC)</i>
NY	<i>New York Reports (USA)</i>
NZLR	<i>New Zealand Law Report</i>
OR2d	<i>Ontario Records, Second Series (Canada)</i>
p./pp.	Página/s
P2d	<i>Pacific Reporter, Second series (USA)</i>
P&CR	<i>Planning and Compensation Reports</i>
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
Pte.	Ponente
Pty	<i>Propietary</i>
QBD	<i>Queens Bench Division</i>
QL	<i>Queensland Lawyer</i>
RAP	Revista de Administración Pública
Rec.	Recurso
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
REF	Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957
RD	Real Decreto
RDU	Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente
RGDA	Revista General de Derecho Administrativo
RGU	Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
ROJ	Repertorio Oficial de Jurisprudencia
RUE	Revista de Urbanismo y Edificación
RVLS	Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre
RVR	<i>Rating and Valuation Reports</i>
SCLR	<i>Scottish Civil Law Reports</i>
SC	<i>Supreme Court</i>
SC (HL)	<i>Court of Session Cases, House of Lords (Scotland)</i>
SCR	<i>Supreme Court Report</i>
SDNY	<i>Southern District of New York</i>
SLT	<i>Scotts Law Times</i>
STAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STJPI	Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

Tabla de contenido

TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TRLS08	Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UKHL	<i>House of Lords of the United Kingdom</i>
UKPC	<i>Privy Council of the United Kingdom</i>
UKSC	<i>Supreme Court of the United Kingdom</i>
UKUT	<i>United Kingdom Upper Tribunal</i>
v	<i>Versus</i>
Wash	<i>Washington Reports (USA)</i>
Wis	<i>Wisconsin Reports (Wisconsin USA)</i>
WLR	<i>Weekly Law Reports</i>

INTRODUCCIÓN

La determinación de lo que debe entenderse por expectativa ha sido una ardua tarea a la que, necesariamente, se ha enfrentado la doctrina jurídica. Pero no sólo nos referimos a la doctrina urbanística, como de forma inicial nos viene, de seguro, a la mente. En realidad, esta figura trasciende este ámbito y tiene una amplia repercusión en prácticamente la totalidad de las ramas del Derecho. Por esta razón, con la dificultad –y el riesgo– que conlleva cualquier intento de conceptualización de ciertas instituciones jurídicas, realizar un estudio sobre las expectativas hace necesario que nos adentremos en todas las posibles vertientes del término, no sólo en cuanto relacionadas con el Derecho Urbanístico¹ que es el objeto de esta investigación, sino también en el resto de escenarios en los que esta figura jurídica tiene relevancia.

¹ A lo largo de este estudio haremos referencia al término «urbanismo» en repetidas ocasiones. Creemos necesario apuntar que, a pesar de que somos conscientes de las diferencias que nuestro ordenamiento establece en cuanto a la ordenación territorial y el urbanismo, hemos preferido utilizar este último entendido de forma global, de modo que se aúnen ambos aspectos. Recordemos que aunque la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983) define la ordenación territorial de forma extraordinariamente amplia, como «*la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*», siendo a su vez «*una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una aproximación interdisciplinar y global, tendente a un desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio, guiada por una concepción directriz*», no es sinónimo de urbanismo. Así, como recuerda Martín Rebollo, si bien la ordenación territorial es la continuidad del urbanismo, hay una diferencia significativa que hace mucho más complejo el Derecho Urbanístico. Y es que si el planeamiento territorial se limita a prever usos, excluir actividades en un determinado territorio e imponer criterios al planeamiento urbano, en éste, además de la ordenación de la ciudad está en juego el problema de la propiedad y la cuestión de la distribución de beneficios y cargas derivadas de la urbanización. Véase MARTÍN REBOLLO, L., “Ordenación del territorio y urbanismo: evolución, distribución de competencias y regulación actual”, en CANO CAMPOS, T. (Coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, T. VI, Madrid, Iustel, 2009, pp. 13-17. Siendo, por ello, que la ordenación territorial se sitúa a caballo entre la política económica y la ordenación urbanística; y que lo que en realidad singulariza al urbanismo es la regulación del uso del suelo, pero no de todo él, sino sobre todo del urbano y el urbanizable, creemos más acertado hacer un uso amplio y dual del término *urbanismo*, en el que se adicione las diversas particularidades de ambas instituciones.

De hecho, las primeras teorías en incluir el término expectativa provienen del campo de la Matemática y de la Estadística, en las que aparece el concepto de «*expectatio*» o valor esperado de un juego, que después se tradujo como *esperanza matemática*, a modo de generalización del concepto de media aritmética. Nos atrevemos a decir, salvo mejor criterio, que la expectativa se asoció a la esperanza matemática como probabilidad de un evento². También Keynes otorgó gran importancia a las expectativas en Macroeconomía, gracias a su teoría del «*animal spirit*»³, que *grosso modo*, viene a referir

² Fue Christian Huyges quien por primera vez utilizó el concepto «*expectatio*» en 1657, en su obra *De Ratiociniis in Ludo Aleae*, término que más tarde sería traducido como esperanza. Necesitaba saber la «*expectatio*», es decir, el valor de cualquier juego. Pensaba que en una lotería justa estaba claro que cada apostante pagaba el mismo precio por cualquier billete. Más aún, si el premio era Z , entonces cada uno de los N billetes debería costar Z/N . Si los billetes costasen más, el dueño de la lotería obtendría ganancias sin riesgo. Si los billetes costasen menos, los apostadores podrían formar una asociación que obtendría ganancias sin riesgo. Luego, tanto si el juego era justo o no, si se nos invitaba a jugar con un esquema dado de premios que dependían de los diversos resultados, debía exigirse un precio justo para aceptar la apuesta. La esperanza matemática de esa ganancia era lo que valía la apuesta. Si se pagaba más de esta esperanza, se tendería a perder y si se pagaba menos, se tendería a ganar. De ahí que un juego o experimento aleatorio se diga que era justo o equilibrado si su esperanza global es cero. Véase RUIZ GARDÓN, G., “Fuentes bibliográficas para el estudio de la historia de la estadística y la probabilidad en la Biblioteca del Real Instituto y Observatorio de la Armada de San Fernando”, en *Asociación de Historia de la Estadística y de la Probabilidad de España (AHEPE), Historia de la probabilidad y la estadística III*, Madrid, Delta, 2006. Sobre la Teoría del Juego, véase ZAGARE, F. C., *Game Theory. Concepts and Applications*, Londres, Sage Publication, 1984.

³ Desde el punto de vista de los economistas clásicos, la actuación de los participantes en un sistema económico es considerada totalmente racional. Esto significa que cada persona evalúa los costes y los beneficios derivados de cada una de las opciones que se le presentan y elige la más ventajosa para ella. Ahora bien, en el contexto de la Gran Depresión, Keynes desarrolló una nueva teoría, gracias a la que debían tenerse en consideración otras motivaciones a la hora de explicar los comportamientos de los agentes, ya fueran consumidores, inversores, empresarios e incluso, Administraciones Públicas. Según Keynes, estas otras motivaciones se denominaban «*animal spirits*» y hacían referencia a factores no económicos o no estrictamente racionales desde un punto de vista económico, esto es, factores psicológicos, antropológicos, filosóficos e identitarios, que modulan y matizan nuestras decisiones. En este sentido, sostiene que «*probablemente, la mayor parte de nuestras decisiones de hacer cualquier cosa positiva, cuyas consecuencias se desarrollarán a lo largo de los días posteriores, sólo pueden ser explicadas como resultado del “animal spirit”, una espontánea necesidad de actuar frente al hecho de permanecer inactivo y no como resultado de un promedio ponderado de los beneficios cuantitativos, multiplicado por las probabilidades cuantitativas*». Véase KEYNES, J. M., *General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, Macmillan Cambridge University Press for Royal Economic Society, 1973, pp. 161-162.

En cuanto a los «*animal spirits*», véase PÉREZ LACASTA, M.J., “Animal spirits”, *Indicador de Economía*, Sección Tribuna, Teoría Económica, junio 2012. Véase también la reseña de FUENTES CASTRO, D., a la obra de AKERLOF, G. y SCHILLER, R., “Animal spirits; cómo influye la psicología humana en la economía”, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 12, nº 22, 2010, pp. 307-313. Asimismo, HOWITT, P. y MCAFEE, R. P., “Animal spirits”, *The American Economic Review*, Vol. 82, nº 3, junio, 1992, pp. 493-507. También KOPPL, R., “Retrospectives: Animal spirits”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, nº 3, 1991, pp. 203-210.

aquellas motivaciones que, sin ser estrictamente racionales, explican el comportamiento de las personas. De igual forma, las expectativas revisten gran importancia en el campo de la Psicología, hasta el punto de que, en la actualidad, el modelo de expectativa se considera un paradigma básico en este campo⁴.

En puridad, el concepto de expectativas en la Ciencia Jurídica surgió interrelacionado con la teoría de la retroactividad⁵. Así, como sostiene Ferrajoli, si en general una expectativa significa futuro, una expectativa jurídica significa el futuro que debe ser⁶. En este sentido, las expectativas jurídicas –incluso las *meras* expectativas, a secas– han sido contrapuestas históricamente a los denominados *derechos adquiridos*, en la teoría de la retroactividad de las normas. Las normas jurídicas tienen una duración ilimitada en principio; adquieren fuerza obligatoria desde su entrada en

⁴ En efecto, también tiene su importancia en el campo de la Psicología. Si bien la idea básica de expectativa ha sido ampliamente utilizada por la Psicología general conceptualizada en el sentido de que la conducta de un individuo es una función del grado en que dicha conducta es instrumental para el logro de determinados resultados y la evaluación que el sujeto realiza de dichos resultados. A su vez, el concepto de expectativa ha sido útil en otras diversas áreas de investigación de la conducta organizacional, como la formación de coaliciones, el diseño de sistemas de recompensa eficaces o la conducta del líder, lo que refleja de algún modo, el grado de generabilidad imputada por los teóricos al concepto de instrumentalidad. Véase MUNDUATE, L. y BARÓN, M., “Análisis de la conducta en el trabajo desde el modelo de la expectativa”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, nº 11, 1989, p. 143.

Asimismo, se trata de una de las cuatro variables que se ha incluido en la teoría del aprendizaje social de Rotter, para predecir la conducta de una persona en cualquier situación –valor de reforzamiento; estimaciones subjetivas; factores situacionales y expectativas generalizadas–. Esta teoría de expectativas y valor predice que, en situaciones en las que sea posible más de una conducta, elegiremos la que ofrezca la combinación más grande de éxito esperado y valor. Véase PETRI, H. y GOVERN, J., *Motivation: theory, research and applications*, Belmont, Wadsworth Publishing Company, 1991, p. 256.

⁵ VERDERA IZQUIERDA, B., *La irretroactividad: problemática general*, Madrid, Dykinson, 2006, p. 60. Sobre la retroactividad, resulta de interés la obra de AZPITARTE SÁNCHEZ, M., *Cambiar el pasado. Posibilidades y límites de la ley retroactiva. Un intento de interpretación del artículo 9.3 de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 2008. Véase, asimismo ALBÁCAR LÓPEZ, J.L. y MARTÍN GRANIZO, M., *Código Civil, Doctrina y Jurisprudencia, T. I, Arts. 1 a 332*, Madrid, Trivium, 1992, pp. 45-56.

⁶ FERRAJOLI, L., *Los fundamentos de los derechos fundamentales: debate con Luca Baccelli, Michelangelo Bovero, Ricardo Guastini, Mario Jori, Anna Pintore, Ermanno Vitale y Danilo Zolo*, Madrid, Trotta, 2001, p. 19.

Una expectativa jurídica no es equivalente al concepto de expectativa del lenguaje ordinario, pero igualmente incluye su significado dado que no se puede hablar de futuro obligatorio sin la idea de futuro. Las expectativas jurídicas se refieren al futuro, pero no al simple y llano, sino al futuro permitido, prohibido y obligatorio. Véase BOLAÑOS, B., “La estructura de las expectativas jurídicas”, en CARBONELL SÁNCHEZ, M. y SALAZAR URGARTE, P. (Coords.), *Garantismo; estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta, 2005, p. 300.

vigor y la despliegan hasta que son derogadas o extinguidas por otras⁷. Sin embargo, el problema que se suscita en estas lides es el del cambio y aplicación sucesiva de normas, en cuanto a la eficacia que puedan tener sobre los hechos y relaciones generados bajo el régimen de la norma anterior, entendiendo la retroactividad como extensión de los preceptos legales a actos y relaciones jurídicas anteriores, capaz de destruir, mermar, lesionar de alguna suerte, derechos perfectos nacidos al amparo de la ley modificada⁸. Resulta de interés la clásica distinción entre los denominados *iura quaesita* o derechos adquiridos, frente a las generadas por la retroactividad de las normas, pero sobre todo su fundamento, entendido por muchos autores como la procura de confianza de los particulares en el legislador⁹.

Algo similar ocurre, como veremos más adelante, con las expectativas urbanísticas ya que su aplicación práctica está directamente vinculada con la influencia del tiempo en las valoraciones expropiatorias y en concreto, con la fecha a la que debe referirse la valoración.

1. USO Y ABUSO DEL TÉRMINO EXPECTATIVA

En cuanto a su significado, el uso del término expectativa está sumamente extendido y fácilmente podemos encontrarlo repartido en numerosas leyes, sentencias, manuales de todo tipo y en el lenguaje no jurídico del día a día. Como recuerda Ruiz Martínez¹⁰, el idioma castellano, que para sutiles diferencias de significado emplea palabras muy distintas, con fiel adaptación del embalaje al pensamiento, adolece en cambio de falta de precisión, al utilizar una sola palabra con muy diversa significación, especialmente cuando el lenguaje vulgar y corriente pasa a tener un sentido técnico en diversas disciplinas del pensamiento humano, lo que se complica aún más cuando nos adentramos en el terreno técnico y jurídico. Es lo que ocurre con las expectativas, dado que el uso del concepto ha sido vulgarizado hasta tal

⁷ CALLOL GARCÍA, P., "Retroactividad y derechos adquiridos", *Actualidad Administrativa*, nº 47, 1992, p. 561.

⁸ ALVARADO, J., "Problemas transitorios del Código Civil", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, nº 84, 1894, p. 270

⁹ Para Albácar y Martín Granizo, existe una inescindible conexión entre los conceptos de retroactividad y de seguridad jurídica. En su opinión, es necesario relacionar el tema de esta investigación no sólo con la seguridad jurídica y la confianza legítima, sino también con la equidad y lógicamente con la transitoriedad del derecho y los derechos adquiridos. Véase ALBÁCAR LÓPEZ, J.L. y MARTÍN GRANIZO, M., *Código Civil*, op. cit., p. 47. En cuanto a la seguridad jurídica y a la confianza legítima, véase BARRERO RODRÍGUEZ, C., "El respeto a los derechos adquiridos", *Documentación Administrativa*, nº 263-624, 2002, pp. 137-183.

¹⁰ RUIZ MARTÍNEZ, F., "Sobre la condición y sus aledaños", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 271, 1950, p. 3.

punto que ha acabado por emplearse de muchas formas, tantas que la mayoría son incluso erróneas, al confundirse con otras instituciones que son, en realidad, completamente distintas.

Por todos es sabido que, en el lenguaje común, se equiparan expectativas y esperanzas, algo incorrecto desde un punto de vista jurídico puesto que las simples esperanzas tienen escasa o incluso nula importancia en el campo del Derecho. Pero cierto es que existen unas expectativas necesarias, porque nuestro Derecho las precisa para determinados fines, razón por la que las protege y otorga tutela jurídica. Desafortunadamente, el término se ha vulgarizado en demasía que tan pronto se habla de las *expectativas urbanísticas* de un inmueble, como de la *expectativa de vida* de la población, como escuchamos la expresión *estar a la expectativa* o que algo *ha cumplido nuestras expectativas*. Por lo que queda patente la sinonimia generalizada entre expectativas y esperanzas, significando todas ellas las simples voliciones subjetivas de cualquier persona.

Pero no sólo en el lenguaje cotidiano se utiliza este término de forma incorrecta. También a nivel jurídico encontramos que la práctica totalidad de las referencias que se hacen a las expectativas, son en realidad a las meras esperanzas (*spes vana*), a deseos particulares que, en realidad, no tienen trascendencia jurídica alguna. Aunque también, en ocasiones se equiparan derechos y expectativas¹¹. Fuera del campo urbanístico, la legislación ordinaria nos ofrece numerosos ejemplos, como el artículo 184.2 del Código Penal, referido al delito de acoso sexual¹²; o las expectativas que recoge el Decreto 37/2006, de 25 de mayo, por el que se regulan los acogimientos familiares de menores en situación de riesgo o desamparo¹³. Tenemos además, la conocida *expectativa de destino* de los Jueces, a la que se refiere la Ley Orgánica 8/2012, de 27 de diciembre, de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Pero existen las *expectativas de mercado* de la Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de

¹¹ Véase la Ley gallega 6/2001, de 13 de octubre, de movilidad de tierras, BOE de 11 de noviembre de 2011, que establece en su artículo 18.6º, en cuanto a la cesión temporal a terceras personas, «mientras no sea firmado el documento de cesión por la entidad gestora o, si hubiera sido firmado, mientras no tenga lugar la entrada en vigor de la cesión no se genera derecho ni expectativa económica o de otra índole a favor de la persona beneficiaria de la cesión susceptible de ser reclamado a la entidad gestora o a la persona titular de la finca»

¹² Establece este artículo que «si el culpable de acoso sexual hubiera cometido el hecho prevalidándose de una situación de superioridad laboral, docente o jerárquica o con el anuncio expreso o tácito de causar a la víctima un mal relacionado con las legítimas expectativas que aquélla pueda tener en el ámbito de la indicada relación, la pena será de prisión de cinco a siete meses o multa de 10 a 14 meses».

¹³ El artículo 34.a) sostiene que «para llevar a cabo la preselección, el estudio de casos comprenderá la valoración ponderada de los siguientes aspectos y condiciones: a) La motivación general para el acogimiento y los sentimientos, actitudes y expectativas en relación con la acogida, así como la actitud que al respecto mantengan las personas que convivan con ellos».

los activos inmobiliarios del sector financiero. Por otro lado, la Ley 37/92, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido recoge las *expectativas económicas del contribuyente*. Y la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral habla de las *expectativas indemnizatorias de los trabajadores*. Tampoco podemos dejar de hacer mención a la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales y a la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, dado que en ambos casos hacen mención a las sugerentes *legítimas expectativas de los estudiantes de Derecho*.

La jurisprudencia, por su parte, recoge numerosos ejemplos del uso poco correcto que se hace por los juzgados y tribunales del concepto de expectativa. Así las cosas, se habla de la *expectativa de libertad*¹⁴; de las *expectativas de reinserción y rehabilitación social*¹⁵; de *expectativas individuales*¹⁶; de *expectativas de negocio*¹⁷; de las *expectativas de empleo*¹⁸; hasta de *expectativas de conciliación laboral y familiar*¹⁹.

Como es de ver, resulta muy sencillo encontrar diferentes usos de este término y aunque cada uno tiene un significado muy distinto, en general hacen referencia de forma análoga, a las meras voliciones personales. Algo que, si bien es lógico por lo intrínsecamente impreciso del término, es incorrecto a nivel jurídico, como tendremos ocasión de comprobar a lo largo del presente estudio. Baste para ello recordar las palabras del Tribunal Supremo, al referir que el término *expectativa urbanística* no es unívoco, sino que, por presentar diferentes acepciones, permite matizaciones muy distintas²⁰. De hecho, el propio Tribunal refiere con maestría que en realidad nos encontramos con un término de difícil conceptualización, cuando dice que «*se trata de uno de esos “decires usaderos” que han cristalizado antes de ser*

¹⁴ STC 28/2013, de 11 de febrero.

¹⁵ STS de 28 de julio de 2000 (ROJ 6334/2000, rec. 866/1999, Pte. Martín Pallín).

¹⁶ STS de 7 de marzo de 2011 (ROJ 1131/2011, rec. 1275/2007, Pte. Huelín Martínez de Velasco).

¹⁷ STS 243/2012, de 30 de marzo.

¹⁸ STS de 27 de octubre de 2010 (ROJ 6234/2010, rec. 53/2009, Pte. Desdentado Bonete).

¹⁹ STC 26/2011, de 14 de marzo.

²⁰ La STS de 20 de junio de 1997 (ROJ 4393/1997, rec. 2687/1995, Pte. Xiol Ríos), que reconoce que pese a no ser unívoco, al permitir acepciones y matizaciones, es prácticamente unánime, en cambio, cuando exige que tales expectativas resulten evidenciadas a través de datos concretos y específicos. En este mismo sentido, véase la STS de 12 de diciembre de 2002 (ROJ 8358/2002, rec. 6994/1998, Pte. Sieira Mínguez).

entendidos, a los que se recurre para cerrar una cuestión cuando no se encuentran argumentos más sólidos y, desde luego, sin plena conciencia sobre su significado»²¹.

2. EL SENTIDO POLISÉMICO DEL TÉRMINO EXPECTATIVA

La inexistencia de un sentido claro de lo que se haya de entender por expectativa se ha trasladado también al campo urbanístico, lo que se ha convertido en un verdadero problema, ya que las expectativas urbanísticas derivadas de la valoración del suelo tienen valor económico –y no poco– para el propietario. A nuestro modo de ver, la polisemia del concepto lo ha convertido en un término de fácil uso y abuso, denominándose *expectativas* a cualquier concepto que pueda influir, de algún modo, en el valor del suelo. Así ha ocurrido en nuestros tribunales y desafortunadamente ha acabado imponiéndose entre gran parte de la doctrina jurídica, que ha acabado adoptando la terminología y sentido otorgado a esta figura por aquéllos.

La cuestión es que en el valor del suelo inciden diferentes factores y al menos cuando se trata de una valoración con una finalidad no privada, el propietario tiene una capacidad de decisión limitada. Así pues, en los casos en los que, por ejemplo, el valor del suelo se trate de establecer con efectos expropiatorios, la indemnización será fijada teniendo en cuenta los diferentes elementos que la conforman, entre los que encontramos la expectativa urbanística. De ahí la importancia que se desprende de esta institución. Por esta razón, resulta palmario establecer qué es la expectativa urbanística, máxime cuando se trata de una figura que a la luz del artículo 36.1 de la Ley de Expropiación Forzosa no cabe incluir en el valor del suelo. Del mismo modo, también la Ley de Suelo de 2008 ha establecido una prohibición expresa de incluir expectativas urbanísticas en el precio del suelo. Pero, como veremos, del estudio jurisprudencial llevado a cabo en esta investigación, se desprende que los tribunales conceden de forma efectiva una indemnización por expectativas urbanísticas a los propietarios, lo que a todas luces, tiene apariencia de ilegalidad.

Estas son las razones que han despertado nuestra curiosidad para llevar a cabo el estudio de esta figura. Creemos que se trata de una institución a descubrir, en la que no se ha profundizado por el momento dado que no

²¹ Dice la STS de 28 de mayo de 2001 (ROJ 4391/2001, rec. 462/1997, Pte. González Navarro) que el concepto mismo de expectativa está necesitado de una más madura reflexión; *«cierto es que en el ámbito del Derecho Civil ha habido intentos muy estimables por perfilar ese concepto (...) Pero, por regla general, la impresión que se obtiene a la vista del uso -que no pocas veces es abuso- que se hace en el ámbito forense del signficante expectatioa es que se trata de uno de esos «decires usaderos» que han cristalizado antes de ser entendidos, convirtiéndose en residuos sin alma, desvitalizados y a los que se recurre para cerrar una cuestión cuando no se encuentran argumentos más sólidos y, desde luego, sin plena conciencia de su significado».*

había necesidad, puesto que, de forma invariable, es reconocida e indemnizada por parte de los tribunales. Todos dan por hecho que existen las expectativas y que se conceden. Ese es el gran problema. Sin embargo, nos ha llamado la atención que no se haya cuestionado cómo una institución que, a pesar de que haya sido indefectiblemente prohibida por todas las leyes urbanísticas aprobadas en nuestro país y que sigue estándolo por la ley expropiatoria, se siga incluyendo en la indemnización expropiatoria en vía judicial. Es evidente que algo no parece ser del todo correcto.

Como veremos, el Tribunal Supremo no desconoce esta realidad y ha llegado a plantear la posibilidad de que existan diferentes tipos de expectativas, algo con lo discrepamos, dado que las expectativas urbanísticas sólo pueden ser entendidas como expectativas de aprovechamiento y todo lo que queda fuera de este concepto conformará una categoría distinta de valores, que en ningún caso pueden ser considerados expectativas urbanísticas. Sin embargo, no ha ido más allá de establecer que su sentido es polisémico, admitiendo diferentes significados y que pueden existir diversos tipos, sin llegar a construir una clasificación al respecto.

La relevancia de este estudio es aún mayor tras la nueva situación esbozada en el Urbanismo español a raíz de la Ley 8/2007, de Suelo y del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008. En efecto, esta Ley se propuso como objetivo realizar una renovación en profundidad de la legislación urbanística. Para este cometido, llevó a cabo ciertas modificaciones de gran calado, entre las que debemos situar necesariamente la que afecta a las expectativas urbanísticas. Así las cosas, si bien sigue estableciendo que no deben incluirse en el valor del suelo, regula en su articulado ciertos factores de localización que ayudan a corregir al alza este valor; factores que, a pesar de que la Ley de Suelo de 2008 no afirme que constituyen expectativas, lo son efectivamente, dado que como veremos, la localización ha sido tradicionalmente considerada como paradigma de las expectativas urbanísticas por los tribunales. Aunque el gran avance de la Ley de Suelo no ha sido este –ya que supone la continuación de la tónica general en nuestra legislación urbanística–, sino el haber establecido un régimen jurídico cumplido y bastante detallado de la expectativa, con la ayuda del Reglamento de Valoraciones, aprobado en 2011, que otorga el respaldo legal necesario a los tribunales en su concesión, atreviéndonos a afirmar su aplicación «*ope legis*», pues no hace falta pedir lo que la ley manda²².

Con todo, lo establecido por la Ley de Suelo en cuanto a la figura objeto de investigación dista mucho de ser perfecto, ya que sigue habiendo muchas cuestiones por resolver, como la inexistencia de un concepto de lo que es la expectativa o el establecimiento de los factores que deban entenderse

²² STS de 22 de enero de 2000 (ROJ 294/2000, rec. 8832/1995, Pte. Peces Morate).

conformadores de la misma. Por ello, sería interesante que se llevara a cabo una revisión de la institución de la expectativa urbanística, comenzando por la terminología que se emplea en su definición y reconociendo mecanismos que fueran de verdad objetivos en la consideración de las mismas, tal y como se ha hecho en el sistema anglosajón.

3. METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA FORMAL

El trabajo llevado a cabo para el desarrollo de esta investigación ha pasado por diferentes fases, que resumimos en las siguientes.

La primera, de elección del tema y proposición de hipótesis. Para ello, nos planteamos la redacción del esquema de contenidos y la necesaria planificación del trabajo. Nuestro objetivo inicial fue responder a las cuestiones de qué son las expectativas y determinar su naturaleza jurídica, para acabar planteándonos cuál es su función actual y cómo es posible que los tribunales las apliquen si las leyes las prohíben.

Una segunda fase de análisis e investigación, consistente en la búsqueda y estudio de las fuentes bibliográficas para conocer en profundidad el objeto de este trabajo. Ha sido necesario el examen de manuales, obras de referencia y artículos doctrinales. Todas estas obras, que han sido citadas en nota a pie, aparecen reseñadas en la bibliografía final, en la que se adjuntan todos los datos necesarios para facilitar el acceso a estas fuentes. Este estudio bibliográfico no se ha limitado, sin embargo, a la doctrina jurídica nacional, dado que durante los primeros estadios de la investigación fue necesario un estudio exhaustivo de la Teoría General del Derecho y del Derecho Civil, en cuanto a la figura genérica de la expectativa, lo que nos condujo a profundizar en las consideraciones doctrinales del Derecho italiano, francés y alemán de esta institución, pero también y especialmente a aquéllas referidas al sistema de *Common Law*. Para ello resultó de gran ayuda la estancia de investigación realizada en la Universidad de Glasgow (Escocia), bajo la supervisión del Profesor David Adams, que dirige el *Ian Mactaggart Chair of Property and Urban Studies*. Esta estancia sirvió para una mejor comprensión del enfoque que sobre las expectativas aporta este sistema jurídico, el manejo con fluidez de sus fuentes y para adquirir un mejor y más amplio conocimiento del urbanismo en el Derecho anglosajón, lo que nos ha permitido realizar un estudio comparado entre ambos sistemas jurídicos en cuanto a las expectativas se refiere, no sólo de forma genérica sino también y más concretamente, las que tienen que ver con la valoración del suelo.

También ha sido necesaria la revisión normativa de cuantos textos legales han sido dictados en la materia que nos interesa, lo que nos ha hecho remontarnos hasta el siglo dieciocho en muchas ocasiones.

Una parte esencial de esta investigación ha sido el análisis jurisprudencial. Y ello porque si en cualquier ámbito del Derecho es necesario el estudio de su aplicación práctica por parte de los tribunales, en materia urbanística es directamente imprescindible ya que, por poner un ejemplo, en la mayoría de las ocasiones la fijación del justiprecio expropiatorio acaba siendo decidida por estos tribunales. Por ello, hemos creído de interés incluir un anexo jurisprudencial en el que se recogen las sentencias que aparecen citadas a lo largo de este trabajo. No se trata, sin embargo, de un mero listado de sentencias sino que contiene toda la información necesaria para facilitar su búsqueda en las bases de datos correspondientes, como la fecha en la que ha sido dictada, el número de ROJ, el número de recurso y el ponente. Además, hemos incluido una breve reseña dando cuenta de su contenido esencial en referencia a la materia de estudio. Todas ellas aparecen ordenadas de acuerdo a dos parámetros: el primero es el del órgano que las dicta (Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional, Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia y resto de Tribunales). El segundo criterio de ordenación es cronológico, abarcando un periodo temporal que transcurre entre 1955 y 2015.

En este anexo se recoge asimismo un listado de todas las sentencias dictadas por tribunales extranjeros que han sido citadas a lo largo del presente trabajo, siguiendo en este caso un criterio de ordenación cronológico. Se aporta asimismo cuanta información pueda necesitar el lector para acceder a las mismas de una forma sencilla en las bases de datos o desde cualquier buscador. No hemos considerado incluir un resumen de su contenido, sin embargo, por tratarse de sentencias en lengua inglesa, cuyo contenido traducido al español ya aparece reflejado en los capítulos correspondientes.

Tras esta fase de investigación y análisis, estuvimos en disposición de acometer la difícil tarea expositiva de redacción del borrador del trabajo y aporte de conclusiones críticas, dando respuesta a las diferentes cuestiones planteadas en la etapa inicial de este trabajo, para su posterior revisión y validación por el Director de esta tesis doctoral.

En lo referente a la estructura formal, hemos dividido este trabajo en diversos capítulos, comenzando por el estudio de la expectativa en su sentido más genérico, hasta llegar al verdadero objeto de investigación, como es la concreta expectativa urbanística en la valoración del suelo. La elección de esta estructura ha permitido observar la expectativa en todos sus ámbitos, llegando así a la primera de nuestras conclusiones: nada tiene que ver la expectativa genérica con la derivada de la valoración del suelo.

De este modo, en el primer capítulo abordamos el estudio de la figura genérica de la expectativa en nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, hemos recurrido a la Teoría del Derecho, por ser donde más se ha profundizado en cuanto a su estudio. Nuestro propósito es establecer un marco sobre el que

hilar los siguientes capítulos en cuanto a la aplicación concreta de la expectativa. Con este objetivo, hemos acometido el estudio de su naturaleza jurídica, estableciendo las posibles diferencias entre esta figura y otras limítrofes habidas en nuestro Derecho, como las situaciones jurídicas secundarias o las denominadas situaciones intermedias y lo que la doctrina jurídica ha establecido al respecto. Ésta es, por supuesto, la mayor de las dificultades con la que nos podíamos encontrar al tratar de dilucidar qué es una expectativa jurídica, puesto que históricamente se ha contrapuesto a los derechos adquiridos.

Hemos considerado de interés, en este camino, no limitar el estudio a lo establecido por la doctrina jurídica española, sino que, por la proximidad en su regulación, hemos llevado a cabo un análisis comparado de las expectativas jurídicas en el sistema de *Derecho consuetudinario*, más conocido como *Common Law*. La elección de este sistema anglosajón tiene su lógica puesto que como veremos, la configuración inicial de las expectativas urbanísticas en Derecho español tiene su base en lo establecido en la *Land Compensation Act* de 1961. Ahora bien, como sabemos, el sistema de *Common Law* no es único, al igual que ocurre con el sistema de Derecho Civil en el que adscribimos a nuestro país; por esta razón hemos querido incidir, siquiera someramente, en las peculiaridades establecidas por otros ordenamientos jurídicos distintos al inglés en cuanto a la expectativa se refiere, como el escocés, el irlandés o el estadounidense entre otros.

En el capítulo segundo damos un paso más, para adentrarnos en el estudio de la expectativa en el campo urbanístico, que es a la postre su hábitat natural. Para ello hemos construido los cimientos de esta parte del estudio considerando cómo ha sido tratada la expectativa urbanística por nuestra normativa, desde la legislación de ensanche y reforma interior del siglo XIX hasta nuestros días, lo que resulta necesario para entender el modo en el que el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 regula esta institución. Tras ello, realizamos una aproximación al concepto de la concreta expectativa urbanística, puesto que como hemos adelantado, el gran mal que aqueja esta figura es que no existe un concepto claro de lo que debe entenderse por expectativa, mucho menos en el campo urbanístico. Por ello, hemos creído de importancia capital estudiar cuál es la definición que de ella se ofrece por doctrina y jurisprudencia y también por la propia normativa, lo que nos ha servido para establecer una definición de expectativas urbanísticas. El objeto de esta definición es poder diferenciar estas expectativas de aprovechamiento del resto de figuras que, aunque afines, no pueden ser consideradas expectativas por no derivar de desarrollo urbanístico alguno.

Por último, el tercer capítulo se centra en la concreta aplicación de las expectativas urbanísticas en la valoración del suelo. Si bien comenzamos esta última parte del estudio analizando los diversos métodos de valoración de

inmuebles²³ que existen en nuestro país, la parte nuclear se centra en establecer el ámbito específico de las expectativas urbanísticas, no sólo en los supuestos de expropiación, sino también en las operaciones de reparcelación y en los casos de responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito urbanístico.

²³ Queremos señalar que, a pesar de que haremos referencia en múltiples ocasiones al término *inmueble* en cuanto a la valoración se refiere, lo cierto es que nos interesa únicamente la que tiene que ver con el suelo, a pesar de que, como sabemos, el valor del inmueble se conforma, además, por el derivado del subsuelo, vuelo, construcciones y demás elementos que en él puedan existir.

INTRODUCTION

Aiming at defining the so-called Spanish term «*expectativa*» is a hard task, although it is an issue that needs to be fulfilled by the legal doctrine. Not only do we refer to the urban doctrine -as it surely comes to our minds- where this figure has a wide impact, but also to any context. Therefore, rather than within the urban field, the «*expectativas*» or expectations spreads to every branch of law.

Due to this reason, we need to dig deeper into this term and any attempt to conceptualize certain legal institutions becomes particularly difficult and risky in order to set bounds of its scope, not only coming to terms with the Urban Law -which is the object of this research-, but also in other scenarios where this legal concept has a special relevance.

In fact, the first theories including the term «*expectativa*» involve Mathematics and Statistics, where the concept «*expectatio*» appears meaning the expected value of a game, which subsequently resulted as the term we know, meaning a generalization of the concept of expected value. It was Christian Huygens who first used the term *expectatio* in 1657, in his work *De ratiociniis in Ludo Aleae*, term which was subsequently coined as expectation. We dare to say except better judgment that, in this case, this term was associated with hope and probability of the events themselves²⁴.

Keynes also placed great importance on Macroeconomic expectations. Roughly speaking, his theory of «*animal spirit*» refers to certain motivations which play a crucial role in the behaviour of individuals, no matter how

²⁴ See RUIZ GARDÓN, G., "Fuentes bibliográficas para el estudio de la historia de la estadística y la probabilidad en la Biblioteca del Real Instituto y Observatorio de la Armada de San Fernando", en *Asociación de Historia de la Estadística y de la Probabilidad de España (AHEPE), Historia de la probabilidad y la estadística III*, Madrid, Delta, 2006. And also ZAGARE, F. C., *Game Theory. Concepts and Applications*, London, Sage Publication, 1984.

mindless they are²⁵. According to him, these motivations refer to psychological, anthropological, philosophical and identity factors, which modulate and have a hand in decision-making. Similarly, expectations are given such importance in Psychology that the expectation model is nowadays considered a basic paradigm in this field²⁶.

Strictly speaking, the concept of expectations arose interrelated with the Theory of Retroactivity in Legal Science²⁷. Thus, according to Ferrajoli, if an expectation usually refers to the future, a legal expectation means what the future «must be like»²⁸. In this respect, any legal expectation -and a mere expectation as such- has been historically opposed to the so-called acquired rights in the Theory of Retroactive Legislation. Originally, any Act has unlimited duration; it acquires binding effects from its entry into force, and is displayed until it is repealed or extinguished by a subsequent one²⁹. However, the change and subsequent enforcement of different rules arises the problem in these conflicts in terms of efficiency, as they might affect the facts and relationships generated by the scope of a previous standard. Proper rights arised under the previous Act precepts can be cancelled, impaired and damaged according to the retroactivity of amended legal acts and legal relations as mentioned above³⁰.

²⁵ See KEYNES, J. M., *General Theory of Employment, Interest and Money*, London, Macmillan Cambridge University Press for Royal Economic Society, 1973, pp. 161-162. Referring to *animal spirits*, see HOWITT, P. and MCAFEE, R. P., “Animal spirits”, *The American Economic Review*, issue 82, number 3, June 1992, pp. 493-507; and KOPPL, R., “Retrospectives: Animal spirits”, *The Journal of Economic Perspectives*, Issue 5, number 3, 1991, pp. 203-210.

²⁶ See MUNDUATE, L. and BARÓN, M., “Análisis de la conducta en el trabajo desde el modelo de la expectativa”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, Vol. 4, nº 11, 1989, p. 143. Also, PETRI, H. y GOVERN, J., *Motivation: theory, research and applications*, Belmont, Wadsworth Publishing Company, 1991, p. 256.

²⁷ VERDERA IZQUIERDA, B., *La irretroactividad: problemática general*, Madrid, Dykinson, 2006, p. 60. Regarding retroactivity, see the recension by BOIX PALOP, A., *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 23, 2009, pp. 556-560 concerning the work of AZPITARTE SÁNCHEZ, M., *Cambiar el pasado. Posibilidades y límites de la ley retroactiva. Un intento de interpretación del artículo 9.3 de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 2008

²⁸ FERRAJOLI, L., *Los fundamentos de los derechos fundamentales: debate con Luca Baccelli, Michelangelo Bovero, Ricardo Guastini, Mario Jori, Anna Pintore, Ermanno Vitale y Danilo Zolo*, Madrid, Trotta, 2001, p. 19. A legal expectation is not equivalent to the general term *expectation* of ordinary language, but also includes its meaning since compulsory future cannot be taken into account removing the concept of *future*. Thus, not only do legal expectations refer to the sheer, simple future, but what will be permitted, prohibited and compulsory in the future. See BOLAÑOS, B., “La estructura de las expectativas jurídicas”, in CARBONELL SÁNCHEZ, M. y SALAZAR URGARTE, P. (Coords.), *Garantismo: estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta, 2005, p. 300.

²⁹ CALLOL GARCÍA, P., “Retroactividad y derechos adquiridos”, *Actualidad Administrativa*, nº 47, 1992, p. 561.

³⁰ ALVARADO, J., “Problemas transitorios del Código Civil”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, nº 84, 1894, p. 270

Of interest is to look briefly at the distinction between the so-called «iura quaesita» or acquired rights, against expectations generated by the retroactive legislation, but especially its foundation, understood by many authors as the pursuit of trusted individuals in the legislature³¹. Something similar occurs, as will be discussed below, with the urban planning expectations since their practical application is directly linked to how much time has an influence on compulsory purchase assessments, particularly with the date when the valuation should take place.

1. USE AND MISUSE OF THE SPANISH TERM «EXPECTATIVA»

Regarding its meaning, the Spanish term «*expectativa*» is ~~widely used in a wide range of contexts~~. We can easily spot it throughout numerous Acts, judgments, handbooks of all fields of knowledge and in everyday, ordinary use.

As Ruiz Martínez³² recalls, very different words are used in the Castilian Spanish language to describe subtle differences in meaning so that every single thought can be precisely captured, ~~whereas~~ ~~Similarly~~, using just one word to describe a ~~wide range of different~~ meanings leads to ~~a lack of vagueness~~ ~~precision~~, especially when the ordinary language happens to have a technical meaning in various fields of human thought. This task gets far more complicated when taking into account the technical and legal grounds. So does the term «*expectativa*», since ~~theit concept~~ has been so overused and in so many different contexts that most of its shades of meaning are even wrong. Its meaning might be even misleading, making us believe that it refers to legal concepts which are actually quite different ~~among themselves~~.

In common parlance, it is generally acknowledged that *expectations* are synonym with *hopes*. And, from the legal point of view, it is in fact a mistake because in Law, simple hopes are of little or no importance.

Nevertheless, truth is that there are some necessary *expectations* because the Spanish Law needs *hopes* for certain purposes. ~~And tthisat~~ is the reason why they are recognised and given legal protection. Unfortunately, the term has spread all over: either it is said that buildings hold «*urban expectations*» or

³¹ See ALBÁCAR LÓPEZ, J.L. and MARTÍN GRANIZO, M., *Código Civil, Doctrina y Jurisprudencia*, T. I, sections 1 to 332, Madrid, Trivium, 1992, p. 47. Concerning legal certainty and legitimate expectations, see BARRERO RODRÍGUEZ, C., “El respeto a los derechos adquiridos”, *Documentación Administrativa*, nº 263-624, 2002, pp. 137-183.

³² RUIZ MARTÍNEZ, F., “Sobre la condición y sus aledaños”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario (RCDI)*, nº 271, 1950, p. 3.

the population has certain «*life expectancy*», or it is ~~said~~ believed that something «*has met our expectations*». So widespread is synonymy between *expectations* and hopes that ~~both~~ eventually they both mean anyone's simple subjective volitions.

Not only is this term wrongly used in everyday language. ~~At the legal level~~ Legally speaking, nearly every mention made to *expectations* means, in fact, mere hope («*spes vana*»). In other words, it refers to individual wishes that actually have no legal relevance whatsoever. Nonetheless, rights and expectations are sometimes even equated³³.

Apart from the Urban Law jargon, the Spanish Law provides numerous examples, such as Section 184.2 of the Spanish Criminal Code regarding the sexual harassment crime³⁴. Or the expectations provided by the Spanish Decree 37/2006 of 25 May, establishing foster care placements for children at risk or in a situation of distress³⁵. Besides, the judges' *expectation of destination* is also known, as provided under the *Ley Orgánica 8/2012, de 27 de diciembre, de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia*, which amends the *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*. Also, *market expectations*¹ are provided under the Act 8/2012, of 30 October, on stabilizing and selling the real estate assets owned by the financial sector. On the other hand, Act 37/92, of 28 December, which regulates the VAT, mentions the «economic expectations of the taxpayer». The Act 3/2012, of 6 July of urgent measures reforming the labour market speaks about «compensatory expectations of workers», not to mention Act 34/2006, of 30 October ruling on the access to the professions of Barrister and Solicitor of the Courts, and the Act 5/2012, of 6 July on mediation in civil and commercial matters, since both expressly mention the suggestive «legitimate expectations' of law students».

Meanwhile, the Case Law contains numerous examples of the concept of expectation wrongly ~~put into practice~~ used by the Courts. This being the case, we find «expectation of freedom»³⁶; «expectations of reintegration and

³³ See **Ley Gallega 6/2001, de 13 de octubre, de movilidad de tierras (section 18.6°)**.

³⁴ Under this provision, «*if the sexual harasser had committed its crime: a) taking advantage of an employment, educational and hierarchical position of superiority, or b) after express or tacit announcement of causing damages to the victim related to the legitimate expectations that the victim might have had in relation to the aforementioned relationship, the penalty shall be imprisonment of five to seven months or a fine of 10-14 months*».

³⁵ This Section argues that «*to perform the screening, case studies include the weighted assessment of the following aspects and conditions: a) Their general motivation for foster care and feelings, attitudes and expectations towards being admitted to reception, as well as their next of kin's*».

³⁶ STC 28/2013, de 11 de febrero.

rehabilitation»³⁷; «individual expectations»³⁸; «business expectations»³⁹; «employment expectations»⁴⁰; even «work-life balance expectations»⁴¹.

As can be seen, this term is often used in different contexts. Even though each *expectation* refers to different aspects, all of them refer to mere personal willingness, which is logical due to ~~the-its~~ imprecise core ~~underlying the term~~. However, at the legal level this meaning is absolutely wrong, as will be shown throughout this research.

One has only to remember the words uttered by the Spanish Supreme Court, claiming that the expectations referring to the city planning are ambiguous, they have different meanings and lead us to very different approaches⁴². In fact, the Supreme Court itself explains accurately that the term dealt with is hard to be ~~detailed~~ defined, as «*it is one of those “handy sayings” that has crystallised even before being utterly understood. People make use of it to bring issues to a close when no further reasons can be found, and without knowing its actual meaning*»⁴³.

2. POLYSEMIC NATURE OF THE SPANISH TERM «EXPECTATIVA»

The lack of a clear sense of what can be considered «*expectativa*» has also taken over the urban field, which has become a real problem, as city planning expectations derived from land assessment have an economic value -and not little- for landowners.

In our view, its overuse is due to the varied meanings of the concept *expectation*. Therefore, expectations in this urban field are understood to be any circumstances which may influence in the land value whatsoever. Unfortunately, as our Courts have also made that mistake aforementioned, the concept has eventually prevailed among much of the legal doctrine and these Courts have ended up agreeing to the terminology and meaning given to this legal figure. But they are not. The so-called «*expectativas*» in this urban field refer to the potential value due to future development of the land. That is why we will refer to this city planning expectations hereinafter as

³⁷ STS 28/07/2000 (ROJ 6334/2000, rec. 866/1999, Pte. Martín Pallín).

³⁸ STS 07/03/2011 (ROJ 1131/2011, rec. 1275/2007, Pte. Huelín Martínez de Velasco).

³⁹ STS 243/2012, of 30 March.

⁴⁰ STS 27/10/2010 (ROJ 6234/2010, rec. 53/2009, Pte. Desdentado Bonete).

⁴¹ STC 26/2011, of 14 March.

⁴² STS 20/06/1997 (ROJ 4393/1997, rec. 2687/1995, Pte. Xiol Ríos) and 12/12/2002 (ROJ 8358/2002, rec. 6994/1998, Pte. Sieira Mínguez).

⁴³ STS 28/05/2001 (ROJ 4391/2001, rec. 462/1997, Pte. González Navarro).

«*development potential value*», which reflects indeed its accurate meaning in the Spanish legal system.

What matters most is that land value is affected by different factors. When it comes to assessing a compensation with non-private purposes, the landowner has a limited decision-making ability. For example, in cases where the value of land is assessed aiming at a compulsory purchase, compensation shall be determined based on the different elements comprised within the land, being the «*development potential value*» among them. Hence the relevance held by this legal concept.

For this reason, it is glaring to define what «*development potential value*» are, especially when it comes to a legal figure that in the light of Section 36.1 of Compulsory Purchase Act (1954) is totally forbidden and the value of land must not include. Similarly, also the Land Act (2008) has expressly prohibited this «*development potential value*» to set land prices. But, as we shall see according to the jurisprudential study conducted in this research, the Spanish Courts have effectively granted to owners compensations including that future value, and obviously, there is evidence of illegality.

The aforementioned reasons arose our curiosity to carry out the study of this legal figure. We believe it is an institution to discover. So far, it has not raised awareness given that there was no need to start this debate, possibly because it is invariably recognized and compensated by the Courts. Everyone takes the «*development potential value*» for granted in Spain, believing they lead to compensations –and this is the main problem. However, what attracted our attention was how a legal concept that has been unfailingly prohibited by every Land Act passed in Spain since 1956 –and any expropriatory Act– leads to compensation in jurisdictional proceedings, without calling this into question. Clearly, there is something that does not look right.

As will be outlined below, the Spanish Supreme Court acknowledges this fact and has raised the possibility of describing different kinds of «*development potential value*». Therefore, we could not disagree more, given that this potential value can be just understood as «*development potential value*». All that is left out of this legal concept will form a separate category of values which, under no circumstances, will be considered «*development potential value*». However, the Spanish Supreme Court has not gone beyond admitting its polysemy, without even classifying its different meanings.

The relevance of this study is even higher after the new situation in the Spanish Urban Law after the Land Act (2007) and the Land Act (2008) in force. Indeed, the current Act aimed at amending the urban legislation thoroughly. In order to do so, it carried out thorough amendments, among which we must necessarily place the one which affects the «*development potential value*». This being the case, while it provides that this potential value shall not be included in the value of land, under its provisions certain

location factors are provided to enhance land value. The aforementioned location factors -despite not being considered as *potential value* by the Land Act (2008)— are, obviously, «*development potential value*». As we will see, the location has traditionally been considered as a paradigm of this «*development potential value*» by the Spanish Courts.

The breakthrough of the Land Act (2008) has not been this issue -since this is the continuation of the general trend in the Spanish Urban Law-, but the fact of having established new legal regime which specifies and details the *potential value* in the assessment of land, at a certain extent with the help of the Assessment Regulation of the Land Act (2011)⁴⁴, which provides the necessary legal backing to Courts to be granted, so we dare to assert the «*development potential value*» is put into practice «*ope legis*» as there is no need to ask what the Law commands⁴⁵.

3. METHODOLOGY AND FORMAL STRUCTURE

The work carried out for the development of this research has gone through different phases.

The first one was the selection of the subject of the Thesis and the hypotheses proposal. To that purpose, we outlined the draft of the contents and the necessary work planning. Our initial goal was to answer the questions of what are the so-called «*expectativas*» and determine their legal nature, to finally wonder which is their current role and how may the Courts apply them since they are clearly forbidden by Law.

The second one consisted of the analysis and research of the bibliographical sources in order to know in depth the subject of this research. The examination of legal handbooks, reference works and papers from the commentators have been necessary. All these sources have been cited in footnote and they are reported in detail in the final bibliography.

This literature review has not been limited, however, to the national legal doctrine. During the early stages of the investigation a comprehensive study of the General Theory of Law and Civil Law was necessary in order to improve the comprehension of the generic legal concept of the Spanish term «*expectativas*». This study led us to head deeply into the considerations of the Italian, French and German legal doctrine and especially those referring to the Common Law system.

⁴⁴ Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo de 2011.

⁴⁵ STS 22/01/2000 (ROJ 294/2000, rec. 8832/1995, Pte. Peces Morate).

For the latter, the research held at the University of Glasgow (Scotland) for three months was extremely useful. This research was performed under the supervision of Professor David Adams, chief of the Ian Mactaggart Chair of Property and Urban Studies. The achievements served to a better understanding of «*legitimate expectations*» and the «*potential value*» under this legal system, a fluent management of their legal sources and a better understanding of the Town and Country Planning system in the Common Law, leading us to make a comparative study between that legal system and the Spanish one in terms of the «*development potential value*» » is concerned.

In addition, a review of the statutory rules related to the subject of this research has also been necessary, what has made us go back to the eighteenth century rules at times.

The jurisprudential analysis has been an essential aspect of this work. This is because the practical implementation of the statutory rules in this field is imperative, i.e. in most cases the compensation of the compulsory purchase ends up being decided by the courts. It is therefore substantial to include a case-law appendix containing every judgment cited throughout this work. However, this is not a mere list of judgments provided that the appendix contains all the necessary information to facilitate the research in the corresponding databases, such as the date on which the judgment was issued, the number of ROJ (*Official Law Report*), the date of the appeal and the Judge. In addition, we have included a short brief of the substantial content of every judgment. All of them are organised by two parameters: the first one is the Spanish Court (Supreme Court, Constitutional Court, Regional Tribunals, etc.) The second one follows a chronological order, covering a time period between 1955 and 2015.

This Appendix also includes every judgment issued by foreign Courts that has been cited throughout this work. This time they are ordered following chronological sorting criteria. We wanted to provide much information to the reader in case he might need to access them easily. Furthermore a brief of these judgments is not included because their essential content has been translated into Spanish throughout this Thesis.

After this research and analysis work, we were ready to start the difficult task of drafting the work, under the guidelines of the PhD Supervisor, with our contributions and critical conclusions in order to respond appropriately to the various issues raised in the initial stage. Once this draft was finalized it was time for the review and validation process of the Thesis.

Referring to the structure of the Thesis,

In relation to the formal structure, we have divided this work into four chapters, beginning with the study of the Spanish term «expectativa» in its widest sense,

until reaching the true object of the research, as it is the «*development potential value*» in the assessment of the land. This structure allows the observance of the *expectations* in all areas, from its widest sense to the most concrete use of it into the assessment of land. This organisation allows to conclude that the generic sense of the term expectation has nothing to do in the Spanish legal system with the expectations which result from the assessment of land.

urban concrete assessment of the soil . The choice of structure esta allowed to observe the expectation in all areas, just thus becoming the first of our conclusions: has nothing to do the generic expectation With The derivative of the valuation of the land.

In the first chapter, called «the general concept of the expectativa», I study the concept of the so called «expectativa» in the Spanish legal system and I have found that the broader sense of this word is the same for the Italian, German and French scholarship. In addition I have studied the «legitimate expectations» and the breach of contract and promises in the Common Law system. I come to the conclusion that the concept of «expectativa» in Spanish means a mere hope coming from the inner wishes of anyone. And in fact, they are not related to the Law.

In the second chapter, there is a study of the so-called «expectativa» applied to the land law (urbanismo, in Spanish) and I examine the legal protection given to the legitimate expectations in the Common Law system.

The third chapter is devoted to the «expectativas» in the assessment of the land. Our last land Act (2008) has given this institution a new life. Until 2008, every land Act established that the «expectativas» over the agricultural land were only mere hope of the owners, and therefore they couldn't be valued. But that was only the statutory criteria; the tribunals thought that the value of the land should be enhanced by the owners' hope. And they considered that the rural land placed next to a residential area should be assessed with these «expectativas». In consequence the tribunals didn't apply the Law.

Nowadays, with the new land Act of 2008, there has been a huge modification of that situation, because the Act itself recognises the legality of the «expectativas». From now on, the agricultural land that meet the requirements of the Act should be assessed including its potential value. And well, from my point of view, that means that the owner has a new right to the potential value of his land.

The end of chapter three is devoted to the study of the potential value of land in the UK, the no-scheme rule, the Pointe Gourde principle and the statutory planning assumptions, in order to see if they could provide a solution to be implemented in the Spanish legal system (bearing in mind that one of our sections (36.1) in the Spanish Compulsory Purchase Act (1954) traces the Common Law no-scheme rule).

CAPÍTULO PRIMERO

EL CONCEPTO GENÉRICO DE EXPECTATIVA

1. EL CONCEPTO JURÍDICO DE EXPECTATIVA EN DERECHO ESPAÑOL

Como ya hemos adelantado, establecer qué es la expectativa no resulta una tarea sencilla⁴⁶. Más bien al contrario, puesto que gran parte de los autores

⁴⁶ Resulta muy socorrido hacer una primera aproximación al concepto acudiendo a lo que recoge la Real Academia Española. En nuestro caso, hemos comparado las definiciones que se han proporcionado años atrás y en la actualidad sobre el término que nos ocupa. El Diccionario de la Real Academia, en su 9ª edición (1843), recogía que expectativa era «*cualquier esperanza de conseguir en adelante una cosa, si se depara la oportunidad que se desea*» y también la «*posibilidad, más o menos cercana o probable, de conseguir un derecho, acción, herencia, empleo u otra cosa, al ocurrir un suceso que se prevé o al hacerse efectiva determinada eventualidad*». En la actualidad, el concepto que aporta este Diccionario es mucho más parco, dado que sólo habla de «*esperanza o posibilidad razonable de conseguir algo*». Véase el *Diccionario de la Lengua Española*, voz “*expectativa*”, Real Academia Española, 22ª Edición, 2001. La versión electrónica está disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=expectativa>

Por su parte, el Diccionario de María Moliner establece en su edición de 2012, que es expectativa aquella situación de alguien que espera obtener una cosa; la posibilidad de que algo ocurra de determinada manera, basándose en el análisis de las circunstancias. Resulta curioso, sin embargo, que la primera edición de este Diccionario (1966-67) recogía un concepto de las expectativas que se acerca mucho a la definición del *ius ad rem*: «*es una especie de futura que se daba en Roma, a una persona para obtener algún beneficio o prebenda eclesiástica luego que se verificase quedar vacante*» -la futura es el derecho a la sucesión de un beneficio o empleo antes de estar vacante-. Véase el *Diccionario de uso del español de María Moliner*, voz «*expectativa*», Madrid, Gredos, 3ª edición, 2012.

Muy similar a esta definición inicial del María Moliner es la que se recoge en la Enciclopedia Jurídica Española; así, bajo la voz «*expectativa*» se recoge una única acepción, la de las «*letras expectativas*», que son rescriptos (decisiones) pontificios en que se ordena que el primer beneficio que quede vacante en una iglesia, se provea en determinada persona, designada por el Papa, Corporación o particular, a quien se concedía este privilegio. Se llaman también *mandatos*

de nuestro país dan por sentado lo que son las expectativas, obviando por tanto, conceptualizar esta institución. De ahí que existan muy pocas definiciones sobre esta figura en nuestro Derecho. Por esta razón, hemos creído conveniente ampliar las fronteras de esta investigación y acudir a los estudios que la doctrina jurídica extranjera ha llevado a cabo sobre las expectativas.

Comenzaremos por aquello que el Tribunal Supremo ha dicho en cuanto al término expectativa. Para el Alto Tribunal, se trata de uno de esos «*decires usaderos que han cristalizado antes de ser entendidos*»⁴⁷. Y esto debido a que su uso está ampliamente extendido, tanto en el lenguaje vulgar como sobre todo en el jurídico y es aquí donde más falta hace su concreción técnica.

Como veremos, en el campo urbanístico especialmente, la expectativa se ha venido utilizando de forma indistinta, por jurisprudencia y legislación, para hacer referencia a realidades muy distintas, generando de esta forma una importante confusión terminológica. Aunque el resto de ámbitos del Derecho tampoco se encuentran libres de pecado. De ahí que parte de la crítica moderna haya relegado esta noción al cajón de sastre de los términos equívocos, al afirmar que se trata de una quimera jurídica, incluso de un castillo en el aire; en definitiva, de un concepto jurídico poco útil⁴⁸. Aunque son los menos.

Sin duda, cualquier intento de definición de lo que sea la expectativa pasa necesariamente por una referencia a las voliciones subjetivas, a las esperanzas y a su defensa en nuestro ordenamiento jurídico. Pero también y, sobre todo, a los derechos subjetivos. De hecho, veremos que mientras la legislación es mucho más parca y comedida, situando en ocasiones⁴⁹ a la expectativa en una zona no jurídica, la doctrina jurídica ha acabado desbordando todo intento de conceptualización, al establecer una gradación que se mueve desde la consideración de su grado más básico –la mera *spes vana*–, hasta la configuración de un verdadero derecho de contenido patrimonial. En efecto, el hecho de que se trate de un término no unívoco ha dado pie a que los autores se hayan movido en ambos sentidos, desde afirmar su equivalencia a la mera esperanza sin relevancia alguna en el campo jurídico, hasta el extremo opuesto, dando por sentada su condición de derecho subjetivo. En este sentido, encontramos una

de providendo, tomando el primer nombre por el tiempo en que se da el rescripto, en el que el nombrado queda como en expectativa de que la vacante ocurra. El origen de estos rescriptos está en la recomendación que los Pontífices hacían a los Obispos por medio de las cartas denominadas *monitorias*, de ciertos clérigos que habían prestado sus servicios en Roma. Véase BARRIO Y MORAITA, L., *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Francisco Seix, 1910, p. 349.

⁴⁷ Véase la STS de 28 de mayo de 2001 (ROJ 4391/2001, rec. 562/2007, Pte. González Navarro).

⁴⁸ IGLESIAS CUBRIA, M., Los derechos patrimoniales eventuales; estudio de las situaciones jurídicas de pendencia, Oviedo, Librería Ojanguiren, 1961, pp. 29, 30 y 34.

⁴⁹ Veremos que la Ley de Suelo de 2008 (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, en adelante TRLS08) supone, a todas luces, la excepción que confirma la regla en este sentido.

gran variedad de posibilidades, ya que se ha entendido que tanto constituye un derecho potestativo, como un derecho futuro, un derecho condicional o incluso un derecho expectante⁵⁰. Pero también están quienes mantienen un criterio intermedio, como si de una adquisición gradual de facultades se tratase. Es evidente que nos encontramos ante una institución muy rica en matices y así lo constataremos más adelante, cuando veamos lo que tanto doctrina como jurisprudencia han establecido sobre ella.

Así las cosas, resulta innegable que cualquiera que sea la idea que contenga el concepto de expectativa, existen muchas situaciones intermedias que disfrutan de protección legal, dado que, entre el no ser y el ser perfecto del fenómeno jurídico, hallamos una situación jurídica especial, de pendencia, que el ordenamiento jurídico protege como entidad jurídica individual cuando se cumplen ciertos requisitos. Y es en estas situaciones, a caballo entre la nada y el derecho completo, donde se ha posicionado de forma tradicional esta institución.

También veremos que, si bien en el campo del Derecho Civil el término expectativa suele ser utilizado de forma más adecuada, no ocurre lo mismo en otras áreas del Derecho, como el Derecho urbanístico, donde esta voz se ha usado de forma imprecisa e incoherente, al emplearse el mismo concepto para hacer referencia a realidades completamente distintas, lo que además de ser incorrecto, induce a confusión. Debemos tener en cuenta que la expectativa es un vocablo común en el lenguaje técnico jurídico y extrajurídico, por lo que no es raro que el segundo influya en el primero. Esta confusión terminológica no es por sí misma una confusión de conceptos, pero puede contribuir a ella⁵¹.

2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPECTATIVA: FIGURAS LIMINARES; LOS DERECHOS SUBJETIVOS Y OTRAS SITUACIONES DE PODER

Como hemos advertido, uno de los elementos comunes en cada definición de lo que es la expectativa pasa por establecer su relación con los derechos patrimoniales y, por ende, la existencia o no de defensa por el

⁵⁰ Véase, por ejemplo, la referencia que hace la Ley 20/1975, de 2 de mayo, por la que se perfecciona la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, en su Disposición Transitoria Segunda: «*Las viudas de trabajadores por cuenta propia que fueron afiliados como tales al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, que a la entrada en vigor de esta Ley pudiesen tener reconocidos derechos expectantes para el disfrute de la pensión de viudedad, al amparo de lo dispuesto en el apartado uno del artículo veintinueve del repetido texto refundido, tendrán derecho a la percepción de la misma a partir de la fecha que se establece en la disposición final segunda*».

⁵¹ RUBINO, D., *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1939, p. 302.

ordenamiento jurídico. En efecto, uno de los problemas que se plantea en este estudio es si una expectativa puede o más bien debe ser considerada un derecho, de modo tal que se estime que el titular de una expectativa es, a todos los efectos, titular de un derecho subjetivo. Los derechos de contenido patrimonial son la figura subjetiva activa por excelencia en el ámbito del Derecho privado, aunque también resulta aplicable en sus mismos términos al Derecho Administrativo⁵². Se edifica aquél sobre el reconocimiento jurídico de un poder, a favor de un sujeto concreto, que se puede hacer valer frente a otros sujetos, imponiéndoles obligaciones o deberes en su interés propio, lo que implica lógicamente la tutela judicial de dicha posición. Sin embargo, no es la única figura subjetiva activa en la teoría jurídica; desde un punto de vista de rigurosa técnica jurídica, existen otras tantas situaciones que, a pesar de gozar de sus mismas características, no pueden ser calificadas de derechos en sentido estricto.

El comienzo de este estudio debe ser, consecuentemente, la teoría general de la relación jurídica y dentro de ella, los derechos subjetivos y las restantes situaciones de poder, sin pretender en ningún momento llevar a cabo un examen en profundidad de estas figuras, dado que no es el objeto principal de esta investigación. Nuestro objetivo será dilucidar si la figura de la expectativa pudiera tener encaje en alguno de los supuestos que aquí se recojan.

2.1. LAS RELACIONES JURÍDICAS ACTIVAS

2.1.1. El derecho subjetivo

Aunque se trate de una materia perteneciente a la Teoría General del Derecho, es la doctrina civilística la que ha desarrollado el concepto de derecho subjetivo en mayor medida. Así, se trata de un concepto básico dentro del Derecho Civil positivo, después del de persona, ya que éste es, en última instancia, una realidad integrada por un gran haz de derechos subjetivos.

⁵² El administrado es titular de derechos subjetivos frente a la Administración en dos supuestos: en primer lugar, se ostenta un derecho subjetivo típico o activo cuando se ostentan pretensiones activas frente a la Administración para la consecución, bien de prestaciones patrimoniales; de respeto de titularidades jurídico-reales; de vinculación a actos procedentes de la propia Administración; o bien de respeto a una esfera de libertad formalmente definida. En segundo lugar, cuando hablamos de derechos reaccionales o impugnatorios, que son aquellos que se utilizan cuando ha sido perturbado en su esfera vital de intereses por una actuación administrativa ilegal, supuesto en el que el ordenamiento jurídico, en servicio del más profundo sentido de la legalidad en el Estado de Derecho, como garantía de la libertad, le apodera con un derecho subjetivo dirigido a la eliminación de esa actuación ilegal y al restablecimiento de la integridad de sus intereses. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Sobre los derechos públicos subjetivos", *Revista Española de Derecho Administrativo (en adelante REDA)*, Civitas, 1975, nº 6, p. 439.

En la actualidad, a pesar de las tendencias teóricas existentes en cuanto a su naturaleza y fundamento⁵³, sigue predominando en la doctrina jurídica su consideración como eje vertebrador del sistema de Derecho privado, piedra angular de todo el edificio jurídico⁵⁴. A pesar de los repetidos intentos por eludir el concepto⁵⁵ y uso de esta figura, es imposible prescindir de los derechos subjetivos en nuestro Derecho, no sólo por consistir en una premisa para el buen funcionamiento de la organización jurídica, al conceder a la persona un ámbito de confianza de acuerdo con la propia naturaleza social del hombre,

⁵³ Aunque existen diversas teorías al respecto, son la Teoría de la voluntad y la del interés las más conocidas, siendo quizás las restantes construcciones teóricas, meras variaciones o críticas a aquéllas. La Teoría de la voluntad («*Willentheorie*»), establece que el derecho subjetivo es un poder de la voluntad o señorío del querer que un ordenamiento jurídico reconoce a las personas para que lo usen o para que actúen a su libre discreción, pudiendo exigir a los demás un comportamiento concreto y concediendo los medios necesarios para actuar contra quien incumpla dicho mandato. Véase WINDSCHEID, B., *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Frankfurt, Rotten & Loening, 1900, p. 140. También VON SAVIGNY, F. K., *Traité de Droit Romain, Vol. 8*, París, Firmin Didot Frères, 1851, pp. 198-200. A modo de crítica a esta teoría, nació el *Interessdogma* o Teoría del interés, capitaneada por Ihering, sobre la base de que también las personas sin voluntad tienen reconocidos derechos; por ello no es la voluntad, sino determinados intereses sociales que merecían ser salvaguardados, los que servían de fundamento al derecho subjetivo. Véase IHERING, R., *El espíritu del Derecho Romano, Vol. 4*, Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 69-72. También MICHOU, L., *La théorie de la personnalité morale et son application au Droit Français, Vol. 2*, Paris, Librairie Générale de Droit & de Jurisprudence, 1924, pp. 144-145.

⁵⁴ CASTÁN TOBEÑAS, J., "El concepto de derecho subjetivo", *Revista de Derecho Privado*, nº 281, 1940, p. 121.

⁵⁵ Las numerosas críticas vertidas sobre las teorías mencionadas sirvieron de detonante para los nuevos planteamientos en la materia; nacieron así las que se han denominado «teorías eclécticas», con las que se pretendía superar la dualidad voluntad-interés, como elementos centrales del derecho subjetivo. Dentro de la corriente *normativista*, Jellineck propone una combinación de ambos factores, aduciendo que un derecho subjetivo es la potestad de querer que tiene un individuo, que hace referencia a un bien o a un interés y que es reconocida y protegida por el ordenamiento jurídico. Véase JELLINECK, G., *System der Subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, Mohr, 1905, pp. 41-45. Por su parte, sostienen Enneccerus, Kipp y Wolf, que este *Interessdogma* confunde el fin del derecho con su contenido, aunque consideran muy valiosa la idea de que el derecho no exista sólo en orden a la concesión de un poder, sino que tienda a la protección de intereses humanos o a la protección de los bienes de la vida. Véase ENNECCERUS, L., KIPP, T. y WOLFF, M., *Tratado de Derecho Civil, Vol. 1, T. 1, Introducción, Derecho objetivo, derechos subjetivos, sujeto del derecho y objeto del derecho, traducción por Blas Pérez González y José Alguer*, Barcelona, Bosch, 1953, p. 281.

Mucho más severas fueron las teorías *negativistas*, de la mano de Duguit y Larenz. Para Duguit no existen derechos individuales subjetivos, sólo Derecho objetivo, ya que aquéllos son nociones de orden metafísico que no pueden sostenerse en una época de realismo y positivismo, por lo que propuso su sustitución por el de situación jurídica subjetiva, que no deriva de la Ley sino de la voluntad negocial. Véase DUGUIT, L., *Las transformaciones del Derecho Público*, Pamplona, Analecta Editorial, 2006, pp. 173-177. También Larenz sostiene que el derecho subjetivo ha perdido toda significación como concepto jurídico central y fundamental del Derecho privado. Véase LARENZ, K., *Derecho Civil, Parte General, traducción de M. Izquierdo y M. Picavea*, Madrid, EDERSA, 1978, pp. 257-258.

provechosa para la vida de toda la comunidad⁵⁶, sino porque aparecen indisolublemente ligados a la propia esencia del Estado de Derecho⁵⁷.

2.1.2. Características conceptuales

Aunque no se han alcanzado conclusiones unánimes al respecto, la doctrina jurídica española y extranjera, mayoritariamente civil, coincide en qué es lo que debe entenderse por derecho subjetivo. Se ha aceptado, de forma general, que se trata de un poder que se concede por el ordenamiento jurídico a una persona, para la satisfacción de sus fines e intereses, que le autoriza a obrar válidamente dentro de ciertos límites y a exigir a los demás el comportamiento correspondiente.

Dado que no es objeto de este estudio analizar con detalle la teoría del derecho subjetivo, creemos de mayor interés resaltar sus características principales, lo que nos servirá para establecer los límites con las restantes formas de poder jurídico. De este modo, los derechos subjetivos gozan de las siguientes características:

- Se trata de una situación de poder, tipificada por el ordenamiento jurídico, que es lo que constituye el elemento formal del derecho subjetivo, como manifestación de poder previamente concedida por el Derecho a su titular⁵⁸. De este modo, es necesaria la existencia de una

⁵⁶ Apunta Castán que la aparición de nuevas teorías en torno al derecho subjetivo ha servido para renovar el concepto de estos derechos, adaptándolo a la realidad, aunque carecen de utilidad en sentido técnico, porque no han sido capaces de sustituir aquella institución, mediante el abandono del conceptualismo de las viejas escuelas. Véase CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil español, común y foral*, Vol. 1, T. 2, *Teoría de la relación jurídica*, Madrid, Reus SA, 1987, pp. 30-31. Del mismo autor, véase "Situaciones jurídicas subjetivas", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, nº 215, 1963, pp. 231 y siguientes. En el mismo sentido, DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho Civil de España*, Vol. 1, Madrid, Civitas, 1955, pp. 571 y siguientes.

Tampoco comparte estas teorías Vattier, para quien esta propuesta de configuración dogmática excede la mera revisión terminológica; aboga por conservar el *nomen iuris* habitual, aunque renovando su contenido. Véase VATTIER FUENZALIDA, C., "Observaciones críticas en tema de derecho subjetivo", en *Anuario de Derecho Civil*, Ministerio de Justicia y Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Vol. 34, nº 1, 1981, p. 5.

⁵⁷ GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. 1, Madrid, Tecnos, 2010, p. 327.

⁵⁸ Se trata de una facultad que se concede a una persona para actuar en defensa de sus intereses en el marco de la norma general, por lo que existe una recíproca interacción entre el Derecho objetivo y el subjetivo, ya que si el primero delimita el ámbito de poder o la posibilidad de actuación de la persona, el segundo es esa misma posibilidad de actuación conforme a la norma. Véase RIVERO HERNÁNDEZ, F., "El derecho subjetivo", en LACRUZ BERDEJO, J.L.; LUNA SERRANO, A. y RIVERO HERNÁNDEZ, F., *Elementos de Derecho Civil I*, Vol. III, *El derecho subjetivo*, Barcelona, Bosch, 1984, pp. 82, 87. Para Jerónimo González es una delegación de la soberanía del Estado que nos hace árbitros de una situación jurídica. GONZÁLEZ MARTÍNEZ, J., "La renuncia en el Derecho Inmobiliario", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 73, 1931, p. 35.

previa norma jurídica que otorgue el derecho subjetivo; no hay derecho sin norma previa. La norma jurídica se concibe como la causa eficiente del derecho subjetivo⁵⁹.

- La lógica consecuencia de lo anterior, es que supone un actuar lícito por parte de su titular, acorde con lo establecido de forma previa por el propio ordenamiento.
- El elemento material está integrado, por tanto, por un poder jurídico, que se concreta en las posibilidades de acción o actuación especial que se reconocen a su titular, denominadas facultades⁶⁰. En palabras de Díez-Picazo⁶¹, en el terreno del derecho, la deuda no es tanto el deber del deudor de pagar cuanto el poder del acreedor de exigir y el poder subsidiario de poner en marcha una serie de mecanismos para que su interés en el cobro sea satisfecho.
- El elemento teleológico lo constituye el interés, la finalidad que protege el ordenamiento jurídico, que no necesariamente debe tener naturaleza patrimonial⁶².

Dentro de la escuela italiana, véanse las definiciones que aportan Messineo y Pasarelli. MESSINEO, F., *Manual de Derecho Civil y Comercial, Vol. II, doctrinas generales, traducción a cargo de Santiago Sentis Melendo*, Buenos Aires, Ediciones jurídicas Europa-América, 1954, p. 9. También SANTORO-PASARELLI, F., *Doctrinas generales del Derecho Civil, traducción y concordancias por Luna Serrano*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1964, p. 69.

⁵⁹ GALLEGO GARCÍA, E., *Tradición jurídica y derecho subjetivo*, Madrid, Dykinson, 1999, p. 57.

⁶⁰ De Castro sostiene que se trata de aquella situación firme y clara de poder concreto, concedida a la persona y a cuyo arbitrio se confía su ejercicio y defensa, atribuyéndole diversos medios para ello, cuyo contenido vendrá conformado por las realidades más variadas, ensanchándose extraordinariamente el concepto de los objetos jurídicos. Asimismo, considera que se trata de una figura más compleja e independizada que una simple facultad: cada tipo de derecho subjetivo se ha creado conforme a determinadas circunstancias históricas, por lo que difieren según las épocas y los países. Véase DE CASTRO Y BRAVO, F., *Compendio de Derecho Civil, Introducción y derecho de la persona*, Madrid, A. G. Marisal, 1970, pp. 131-132. Para Von Tuhr, existe derecho subjetivo cuando es decisiva la voluntad de un individuo para producir cierto efecto jurídico. Véase VON TUHR, A., *Derecho Civil, Vol. 1, T. 1º, Teoría general. Los derechos subjetivos y el patrimonio, traducción por Tito Ravá*, Madrid, Marcial Pons, 1998, p. 137. Y Dabin afirma que el derecho subjetivo es esencialmente una pertenencia-dominio; una prerrogativa concedida a una persona por el Derecho objetivo, para que disponga como dueño de un bien que se reconoce que le pertenece, bien como suyo bien como debido. Véase DABIN, J., *El derecho subjetivo, traducción por F.J. Osset*, Madrid, ed. Revista de Derecho Privado, 1955, pp. 100 y 108.

⁶¹ DÍEZ-PICAZO, L., *Experiencias jurídicas y teoría del Derecho*, Barcelona, Ariel, 1993, p. 75.

⁶² Como observa Enneccerus, el derecho subjetivo es un medio para la satisfacción de intereses humanos. Véase ENNECCERUS, L., KIPP, T. y WOLFF, M., *Tratado de Derecho Civil, Vol. 1, T. 1, op. cit.*, pp. 280-281. Mientras que Carrasco Perera sostiene que se trata del poder concedido para la satisfacción de intereses propios de su titular. Véase CARRASCO PERERA, A., en CARRASCO PERERA, A. (Dir.), *Derecho Civil, Introducción, derecho de la persona, derecho subjetivo, derecho de propiedad*, Madrid, Tecnos, 2011, p. 167.

- Constituye una parte de la relación jurídica, que goza de independencia y autonomía. Dispone, por ello, de sustantividad para subsistir sin detrimento de su identidad al separarse de su titular, lo que lo hace susceptible del tráfico jurídico, desprendido de aquella relación jurídica para insertarse en otra.
- Comporta necesariamente una situación de respeto que se impone al resto de ciudadanos, en cuanto a la situación del titular del derecho. Es lo que se denomina deberes jurídicos que se imponen a terceros, como reverso a las facultades –cargas–, dado que lo que implica facultad para uno, es motivo de sometimiento y límite de su actividad para otro⁶³. Como bien dice Kelsen, la facultad de uno, presupone el deber de otro⁶⁴.
- Se trata de un poder jurídico especialmente protegible por el Derecho objetivo, lo que equivale al poder exclusivo para actuar en su propia ventaja la tutela jurídica. A nuestro juicio, esta es la característica sobresaliente de los derechos subjetivos, la que lo diferencia de las restantes situaciones de poder jurídico. Esta exigencia es, junto con la renunciabilidad y la transmisibilidad, lo que revela la efectiva existencia de un derecho subjetivo. Son facultades que integran el poder jurídico. Sin embargo, dada la existencia de derechos irrenunciables e intransmisibles, lo que se considera como nota distintiva de todos los derechos subjetivos es la posibilidad de la acción o mejor aún, de «garantía jurídica», en virtud de la que el particular pueda hacer valer en juicio la facultad que le corresponde. Será, pues, derecho subjetivo aquel que vaya acompañado de una acción para realizar las consecuencias jurídicas en caso de violación y garantizar su efectividad⁶⁵.

⁶³ Las relaciones jurídicas, enfocadas desde su aspecto pasivo o de sometimiento, se traducen en un deber jurídico u obligación, esto es, en la necesidad de observar una determinada conducta – acción u omisión– que impone al sujeto el ordenamiento jurídico, bajo la amenaza de una sanción. Véase CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil español, común y foral*, Vol. 1, T. 2, op. cit., pp. 22 y siguientes. Véase igualmente DEL VECCHIO, G., *Filosofía del Derecho*, Barcelona, Bosch, 1953, p. 257, que sostiene que a cada derecho subjetivo, como facultad de querer y pretender que se atribuye a un sujeto, le corresponde una obligación por parte de un tercero.

⁶⁴ Para Kelsen, la voluntad de una persona está jurídicamente garantizada por el hecho de que otro esté obligado a comportarse de acuerdo con aquélla; es impensable un orden jurídico y aun una simple norma de Derecho, sin deberes jurídicos, pues la obligación jurídica no significa otra cosa que la sumisión al Derecho y en esta sumisión radica la esencia del derecho. Véase KELSEN, H., *Teoría general del Estado, traducción por Luis Legaz Lacambra*, Granada, Comares, 2002, pp. 100-101.

⁶⁵ Aunque dada la existencia de derechos sin acción –derechos secundarios o potestativos– y también de obligaciones que carecen igualmente de ella, entiende Castán que es necesario sustituir el término *acción* por un concepto de mayor amplitud, como el de *garantía jurídica*, en el que tendrían cumplida cabida todos los medios que podrían actuarse. Véase CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil español, común y foral*, Vol. 1, T. 2, op. cit., pp. 26-28,32-33. En este mismo sentido,

2.1.3. Clasificación de los derechos subjetivos

También interesa, al objeto de este estudio, establecer una tipología de los derechos subjetivos existentes en nuestro ordenamiento jurídico. Aunque se trata de la clasificación más clásica y que a día de hoy podemos entender superada, debe servirnos de punto de partida. Se atiende en la misma a la esfera de eficacia del poder jurídico y la determinación del sujeto pasivo; a la adherencia al titular; a su relación con otros derechos; a la condición de los sujetos e intereses protegidos; y a su contenido⁶⁶.

La más tradicional diferencia los derechos absolutos de los relativos; los primeros son, tradicionalmente, aquellos que con carácter directo garantizan al sujeto activo un poder sobre un objeto frente a todos, poder que será inmediato y legitimador de sus acciones para con el bien, sin que implique en ningún caso la concesión de un poder sin límites. Estos derechos se caracterizan por conceder un monopolio para su ejercicio dentro de la extensión que permite su objeto; por sustentar la prohibición de que un tercero pueda invadir la esfera jurídica del titular y, en caso de invasiones efectivas sobre tales derechos, implica la concesión de los medios necesarios para su defensa judicial⁶⁷. Frente a ellos, los derechos relativos garantizan el poder de exigir una cierta conducta, de acción o abstención, sólo frente a personas determinadas. La diferencia fundamental gravita, por tanto, en el ámbito de la eficacia, según se resuelva sobre la generalidad de los ciudadanos, al implicar un deber de todos respecto a un sujeto o por el contrario, sólo un deber de una o varias personas concretas. Un derecho absoluto da a su titular un señorío que debe ser respetado por todos los demás, mientras que un derecho relativo consiste en el poder de exigencia de un contenido cierto a una persona determinada o determinable⁶⁸. Aunque no se trata, sin embargo, de categorías estancas, sino que existen

véase la voz “*Derechos subjetivos*”, de este mismo autor en MASCAREÑAS, C. E. (Dir.), *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo VII, Barcelona, Ed. Francisco Seix SA, 1955, pp. 102-111.

⁶⁶ CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil español, común y foral*, Vol. 1, T. 2, op. cit., pp. 33 y siguientes.

⁶⁷ DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho Civil de España*, Vol. 1, op. cit., p. 589.

⁶⁸ FERRARA, F., *Tratatto di Diritto Civile italiano*, Vol. 1, Dottrine generali, Parte 1, Il diritto, i soggetti, le cose, Roma, Edizioni Scientifiche italiane, 1931, p. 416. Véase también DE RUGGIERO, R., *Instituciones de Derecho Civil*, Vol.1, Introducción y parte general, derechos de las personas, derechos reales y posesión, traducción por Serrano Suñer y Santa-Cruz Tejero, Madrid, Editorial Reus SA, 1979, p. 218. También ENNECCERUS, L., KIPP, T. y WOLFF, M., *Tratado de Derecho Civil*, Vol. 1, T. 1, op. cit., pp. 279 y siguientes. En el mismo sentido, VON TUHR, A., *Derecho Civil*, Vol. I, T.1, op. cit., p. 208, para quien son derechos absolutos los que regulan los límites de las esferas de señorío en cuanto atribuyen a cada sujeto su campo propio, frente a los que se tiene el deber de no turbación; mientras que en los derechos relativos, la otra parte tiene una obligación que puede consistir en un hacer o no hacer, otorgándose una pretensión sólo ejercitable ante el deudor en caso de incumplimiento. En la doctrina española, véase CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil español, común y foral*, Vol. 1, T. 2, op. cit., pp. 26, 33-34. También BADENES GASSET, R., *Conceptos fundamentales del Derecho. Las relaciones jurídicas patrimoniales*, Barcelona, Marcombo, 2000, pp. 37-38.

supuestos dudosos que poseen características de ambos tipos de derechos, como por ejemplo, un crédito anotado preventivamente⁶⁹. El paradigma de los derechos absolutos lo constituye el derecho de propiedad.

Otra clasificación atiende a su transmisibilidad; son derechos transmisibles o intransmisibles, según admitan o no la posibilidad de ser transferidos del titular a otra persona. Así, los derechos patrimoniales lo suelen ser, aunque caben excepciones.

Por otro lado, son derechos principales aquellos que existen por sí mismos de modo autónomo; frente a los derechos accesorios, cuyo nacimiento aparece subordinado al de un derecho principal, como la fianza, la prenda o la hipoteca.

En cuanto a los derechos públicos y los privados, se acepta de forma mayoritaria que es la posición o carácter de los sujetos en la relación jurídica lo que los diferencia, siendo derechos públicos subjetivos los que nacen de aquellas relaciones en las que intervienen los entes investidos de imperio y derechos privados subjetivos los que forman parte de aquellas relaciones que sostienen las personas en cuanto particulares.

Son derechos patrimoniales, por último, aquellos que forman parte del patrimonio de la persona al garantizar a su titular bienes (cosas o servicios) estimables económicamente, frente a los no patrimoniales, que garantizan intereses, posiciones o estados no susceptibles de estimación económica. Mientras que los primeros son transmisibles, los segundos no lo son.

2.1.4. Situación actual de los derechos subjetivos

Como hemos adelantado, el predominio de la consideración del papel central que ocupa el derecho subjetivo para construir el sistema del Derecho privado continúa, si bien desde una óptica dinámica que considera que la realización de determinados valores está en la base de su reconocimiento⁷⁰.

Los diferentes intentos de sentar una nueva concepción de lo que debe considerarse como derecho subjetivo⁷¹, separándose de la concepción más

⁶⁹ Según afirma Santi Romano, debemos tener cautela en cuanto a estas clasificaciones, ya que se trata de distinciones que no son claras ni precisas, sobre todo cuando se enumeran los derechos que se hacen entrar en una u otra categoría. Así, muchos derechos absolutos presentan cierto carácter de relatividad y por el contrario, existen derechos relativos que se comportan como absolutos. Hace notar que, incluso, hay derechos de obligación que gozan de protección absoluta, mientras que algunos derechos absolutos carecen de dicha protección. Véase ROMANO, S., *Fragmentos de un diccionario jurídico, traducido por Santiago Santis Melendo y Marino Ayerra Redín*, Granada, Comares, 2002, p. 132-135.

⁷⁰ DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A., *Sistema de Derecho Civil, Vol. 1, Introducción, derecho de la persona, autonomía privada, persona jurídica*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 417.

⁷¹ Un ejemplo actual lo representa Ferrajoli, que sostiene que sería necesario llevar a cabo una revisión terminológica drástica con el fin de abandonar la figura del derecho subjetivo, para

tradicional han topado con numerosas críticas, que han hecho inviable que aquéllas llegaran a buen puerto. Entre otras, encontramos la noción de *situación jurídica*, que a pesar de ser relativamente moderna, ha puesto en jaque a gran parte de la doctrina, que sigue cuestionando su utilidad como institución que reemplace a los derechos subjetivos. Lo que es innegable es que tanto la teoría de las situaciones jurídicas subjetivas como las que ahora veremos, han servido para aportar otros puntos de vista igualmente útiles a la concepción del derecho subjetivo y también por aproximación al de expectativa. Aunque ninguna de ellas ha conseguido sustituir, por el momento, al derecho subjetivo como concepto elaborado, de honda raigambre y tradición jurídica.

No obstante lo anterior, resulta evidente que el concepto de derecho subjetivo y su clasificación tradicional resulta a veces insuficiente para aprehender toda la realidad jurídica. Aunque esta noción deba ser conservada y ostente una enorme relevancia en el Derecho privado, hay que reconocer que a día de hoy no basta, ya que hay reglas que crean situaciones jurídicas que no son reducibles al derecho subjetivo. El propio Derecho Civil recoge numerosos ejemplos que no son ya susceptibles de ser referidos a una simple red de derechos subjetivos o de obligaciones correlativas.

A esta situación debemos añadir, además, que al igual que ha sucedido con la noción de expectativa, también el término *derecho* ha sufrido las consecuencias negativas de su uso y abuso en el lenguaje ordinario. Así, hemos asistido a un curioso fenómeno del lenguaje, como es la utilización del término derecho como equivalente a deseo o aspiración, en el que la repetida fórmula *yo tengo derecho*, ha convertido el objeto del mismo (derecho subjetivo) en cualquier cosa absurda y extravagante que poco o nada tiene muchas veces que ver con la realidad jurídica, como el *derecho a ser feliz*⁷². Evidentemente, todas estas expresiones suponen aspiraciones de un individuo que pueden ser legítimas, pero no jurídicas. Está claro que al configurarse el derecho primariamente como un *poder exigir* se ha generado en el ámbito vulgar un estado de conciencia

adoptar nuevos conceptos que hagan referencia a figuras deónticas de contenido opuesto. En su opinión, el uso indiscriminado que se ha hecho del término lo ha convertido en «una secular operación de mistificación» a la que ha contribuido tanto la tradición liberal como la socialista, lo que le ha llevado a sugerir su sustitución por varias figuras jurídicas, como son la de los poderes, las capacidades, pero sobre todo, la de los derechos fundamentales, que deben prevalecer porque entrañan la igualdad de todos y constituyen el fundamento axiológico externo del derecho y la dimensión sustancial de la democracia. Sin embargo, el propio autor se ve en la necesidad de utilizar el concepto de derecho subjetivo para explicar lo que son los derechos fundamentales, que define como aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; siendo los derechos subjetivos cualquier expectativa positiva o negativa adscrita a un sujeto por una norma jurídica. Véase FERRAJOLI, L., *Los fundamentos de los derechos fundamentales: debate con Luca Baccelli, Michelangelo Bovero, Ricardo Guastini, Mario Jori, Anna Pintore, Ermanno Vitale y Danilo Zolo*, Madrid, Trotta, 2001, p. 25.

⁷² GALLEGO GARCÍA, E., *Tradición jurídica y derecho subjetivo*, op. cit., p. 56.

consistente en la conversión de toda aspiración subjetiva en exigencias y de forma coherente con este planteamiento, en derechos. De ahí que sea tan importante la primera de las características a la que hemos hecho referencia más atrás, la creación a partir de una norma jurídica, puesto que es la única forma de reaccionar frente al incontrolable carácter expansivo de los derechos subjetivos.

2.2. LAS SITUACIONES JURÍDICAS SECUNDARIAS

Dejando de lado los derechos subjetivos, existen otras situaciones jurídicas en las que también podría incardinarse la figura de la expectativa. La doctrina ha propuesto y estudiado convenientemente estas otras categorías secundarias; sin embargo, en el análisis de las mismas podemos concluir que resultan difíciles de concordar, ya que aun coincidiendo en la nomenclatura, en general y dependiendo de la doctrina, representan ideas totalmente distintas⁷³. Esto es debido sobre todo, a la distinta concepción que del propio derecho subjetivo apunta cada autor, lo que hace que al tratar las diferencias entre potestad, derecho subjetivo y carga, lleguen a conclusiones completamente diferentes⁷⁴, incorporando incluso categorías novedosas, como veremos en el siguiente epígrafe.

Veremos a continuación, que las denominadas situaciones secundarias y las situaciones intermedias son distintas; las situaciones jurídicas secundarias son aquellas que no alcanzan la categoría principal, más propia en nuestro ordenamiento de los derechos subjetivos. Mientras que las situaciones intermedias, responden a una finalidad transitoria, con el objeto de mantener un cierto *statu quo* mientras no se den las circunstancias necesarias para que la situación interina o de pendencia sea sustituida por la definitiva, de derecho

⁷³ ANGOSTO SÁEZ, J. F., *El ius aedificandi y el derecho de propiedad*, Murcia, Universidad de Murcia, 1997, p. 189.

⁷⁴ Así, por ejemplo, Barbero sostiene la existencia de relaciones jurídicas pasivas (deberes jurídicos, responsabilidad, garantías y cargas); relaciones jurídicas activas (derechos subjetivos, créditos y garantías en sentido activo); y figuras afines (facultades, potestades y poderes, acción y excepción, estados y cualidades jurídicas, derechos debilitados, intereses legítimos e intereses simples). Véase BARBERO, D., *Sistema istituzionale del Diritto privato italiano*, Vol. 1, Turín, Editrice Torinese, 1951, pp. 109 y siguientes. Mientras que De Castro contempla esta materia desde la eficacia general y constitutiva de las normas jurídicas, estableciendo cuatro categorías distintas: eficacia general de las normas civiles (deber jurídico general y deberes especiales de los funcionarios); eficacia constitutiva de las normas civiles (relación jurídica, situación jurídica de las personas y derechos subjetivos); situaciones jurídicas secundarias (efectos reflejos de las normas, facultades y poderes jurídicos y derechos subjetivos de formación jurídica; y situaciones jurídicas interinas (titularidades temporalmente limitadas, situaciones jurídicas de pendencia; situaciones carentes de firmeza; situaciones jurídicas sin calificación especial). Véase DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho Civil de España*, Vol. 1, op. cit., pp. 582 y siguientes. Del mismo autor, *Compendio de Derecho Civil*, op. cit., pp. 136 y siguientes.

subjetivo. Estas últimas están conformadas por los intereses legítimos, las potestades, las facultades y las acciones. Veámoslas con algo más de detalle.

2.2.1. Los intereses legítimos

Como dijimos más atrás, *existe vida más allá del derecho subjetivo*. Y así lo reconoce el propio 24.1º CE, cuando recuerda que todas las personas tienen derecho a obtener la tutela judicial efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos⁷⁵. De esta forma, tres serán las variantes legitimadoras de nuestro sistema jurisdiccional: la titularidad de un derecho subjetivo, la tenencia de un interés cualificado o el ejercicio de una acción pública para la que no se necesita legitimación alguna⁷⁶.

La causa de estos intereses se encuentra, pues, en la suma de dos elementos: una acción ilegal y la lesión que ésta produce en el ámbito vital de intereses de una persona, tanto morales como patrimoniales. Su contenido consistirá en la posibilidad de reaccionar contra un daño ilegal con el objeto de eliminarlo, imponiendo al autor de aquél acto la realización de las conductas necesarias para ello. Se trata, en definitiva, de derechos, pero distintos a los derechos subjetivos típicos, ya que mientras que éstos son títulos de poder que preexisten a un eventual conflicto y cuyo contenido se halla igualmente predeterminado, los *derechos reaccionales*⁷⁷ no nacen sino en el momento y como consecuencia del

⁷⁵ Se trata, ésta, de una figura jurídica sin parangón en el Derecho privado, dado que en el Derecho Administrativo, a diferencia de aquél, la mayor parte de las normas no son atributivas de derechos, por lo que ciertas infracciones no vulneran derecho alguno; si el proceso contencioso administrativo fuera un proceso sobre derechos, no serviría para fiscalizar el cumplimiento de las normas administrativas, que al carecer de garantía judicial, carecerían de coactividad real. Véase SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Vol. 1, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, pp. 895-896.

⁷⁶ NIETO GARCÍA, A., "La discutible supervivencia del interés directo", *REDA*, nº 12, 1977, p. 41.

⁷⁷ Han alcanzado, sin embargo, su cota máxima gracias a la consideración de García de Enterría, como *derechos reaccionales* o impugnatorios, dentro de aquella categoría. Para este autor, los intereses legítimos son un nuevo tipo de derecho subjetivo, que opera cuando el administrado ha sido perturbado en su esfera vital de intereses por una actuación administrativa ilegal, supuesto en el que el ordenamiento atribuye la posibilidad de poner en movimiento una norma objetiva en su propio interés, apoderándole con un derecho subjetivo dirigido a la eliminación de aquella actuación y al restablecimiento de la integridad de sus intereses. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Sobre los derechos públicos subjetivos", op. cit., pp. 427-448.

Para Díez-Picazo y Gullón, sin embargo, a pesar de la estrecha relación que mantienen, un derecho subjetivo nunca puede ser definido como un interés jurídicamente protegido. En un derecho subjetivo, lo básico no es el interés, sino que lo decisivo estriba en que la protección y la tutela jurídica sean puestas a disposición del sujeto. De aquí se ha querido deducir que toda vez que la protección que el legislador da a un tipo determinado de interés, consiste en el establecimiento de una norma jurídica, el derecho subjetivo es la misma norma jurídica en cuanto puesta a disposición del individuo. Puesto que la norma jurídica prevé una sanción para el caso de que sea incumplido su mandato, el derecho subjetivo consiste en la posibilidad jurídica de poner en marcha y reclamar esa sanción o como dicen los teóricos del realismo

conflicto, esto es, de la producción del acto ilegal y dañoso, que es también el que determina su contenido material⁷⁸.

En cuanto a la interpretación que tanto el Tribunal Supremo⁷⁹ como el Tribunal Constitucional⁸⁰ hacen de estos intereses legítimos, ha dejado de ser restrictiva, para tornarse expansiva en cuanto al contenido del concepto, precisamente por considerarlo exigencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva⁸¹.

También la doctrina alemana reconoce la existencia de intereses protegidos. Según Von Tuhr, aunque la diferencia entre un derecho subjetivo y un interés protegido puede parecer una *nimia subtilitas* de la doctrina, lo bien cierto es que el lenguaje común está falto de matices, con los que la expresión *derecho* debería

jurídico, en la posibilidad o en la probabilidad de obtener una sentencia favorable. Véase DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Vol. 1., op. cit., p. 418.

⁷⁸ Véase al respecto SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 895-898. Asimismo, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. 2, Madrid, Civitas, 1986, pp. 37 y siguientes.

⁷⁹ El Tribunal Supremo considera que la noción de interés legítimo es un concepto más amplio que el de interés personal y directo al que se refería el artículo 28.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956. Véanse, en este sentido, las Sentencias de 24 de enero de 1974 (ROJ 1377/1974, Pte. Ponce de León y Beloso); de 10 de octubre de 1990 (ROJ 7143/1990, rec. 945/1989, Pte. Esteban Álamo); de 21 de diciembre de 1990 (ROJ 9585/1990, rec. 1989/1989, Pte. Martín Del Burgo y Marchán); de 21 de noviembre de 1991 (ROJ 6527/1991, rec. 2391/1991, Pte. Rodríguez-Zapata Pérez); y de 17 de octubre de 1994 (ROJ 6576/1994, rec. 4781/1993, Pte. Martínez Sanjuan). Se establece como requisito *sine qua non* para entender la existencia de un interés legítimo, que su titular obtenga o al menos esté en situación de obtener, un beneficio material o jurídico, positivo y cierto, distinto de la mera legalidad propia de la acción popular, no un simple interés respaldado por una perspectiva futura de adquirir o recuperar un derecho actuable, sino algo más concreto, desde el punto de vista de su respaldo jurídico o que al menos el mantenimiento de la situación impugnada deba originarle un perjuicio, incluso indirecto (STS de 19 de noviembre de 1993, ROJ 7789/1993, rec. 2599/1989, Pte. Rouanet Moscardó) o de índole económica o moral (SSTS de 18 de febrero de 1997, ROJ 1126/1997, rec. 13745/1991, Pte. Sieira Míguez; y de 31 de marzo de 1999, ROJ 2263/1999, rec. 416/1997, Pte. Escusol Barra).

⁸⁰ SSTC nº 62/1983, de 11 de julio; nº 71/1985, de 12 de junio; nº 257/1988, de 22 de diciembre y nº 97/1991, de 9 de mayo.

⁸¹ TARDÍO PATO, J.A., "Legitimación procesal e intereses legítimos", *REDA*, nº 93, 1997, p. 102.

Y ello porque es en la esfera de la legitimación donde el proceso contencioso-administrativo se muestra más espiritualista y atrayente, procurando ampliar la misma a efecto de hacer revisable cuanta más materia administrativa mejor, de ahí la consagración del interés directo para hallarse legitimado activamente para acudir ante esa jurisdicción. Como recuerda la STS de 18 de enero de 2006 (ROJ 1007/2006, rec. 3660/2002, Pte. Menéndez Pérez), nuestra jurisprudencia, si bien no reconoce con carácter general la legitimación fundada en el mero interés por la legalidad o en motivos extrajurídicos, susceptibles de satisfacer apetencias, deseos o gustos personales, si ha ido reconociendo como incluibles en el concepto de interés legitimador beneficios tales como los morales, los de vecindad, los competitivos o profesionales y, asimismo, además de los personales o individuales, los colectivos y los difusos. En el mismo sentido, véase la STS de 25 de septiembre de 2009 (ROJ 5897/2009, rec. 2166/2005, Pte. Teso Gamella).

comprender también los intereses protegidos. La finalidad del otorgamiento de los derechos subjetivos es la de garantizar el ejercicio de los intereses que se reconocen razonables⁸².

Para Messineo⁸³, sin embargo, un interés propio del sujeto es un sustrato, pero no un elemento del derecho subjetivo. Se trata de la exigencia de que sea satisfecha alguna necesidad humana, esto es, la exigencia de que se consiga uno de los bienes jurídicos y la tensión de la voluntad para la obtención de aquél. El derecho subjetivo es concebido precisamente como medio para la satisfacción de los lícitos intereses del sujeto titular de aquél⁸⁴.

2.2.2. Las potestades

Se entiende por potestad el poder jurídico que se atribuye, no para realizar los propios intereses, sino para la defensa de los de otra persona. Si bien se trata del poder que legitima la imposición de decisiones a otros sujetos para el cumplimiento de una concreta finalidad, sin embargo no todo poder implica una potestad; sólo existe una verdadera potestad cuando su titular aparece investido de una autoridad, bien de Derecho público, bien de Derecho privado, que le otorga un poder indisponible, inalienable, intransmisible e irrenunciable. Si falta dicho elemento de autoridad y se carece, pues, de dicha posición de superioridad o supremacía, estamos ante un poder, pero no ante una potestad.

A pesar de que tanto los derechos subjetivos como las potestades son otorgados por el propio ordenamiento jurídico, el primero es un poder en sentido amplio, mientras que la segunda lo es en sentido estricto. La diferencia entre ambos estriba, por tanto, en que la potestad no se otorga frente a bienes u objetos

⁸² Von Tuhr sostiene que no es posible limitar el fin del derecho subjetivo al elemento característico como interés jurídicamente protegido, dado que existen derechos en cuyo destino y estructura puede faltar el interés del sujeto. Igualmente ocurre a la inversa, dado que existen intereses que tienen protección jurídica pero no son objeto de derechos subjetivos porque su protección no se funda en un poder de voluntad de los interesados. Véase VON TUHR, A., *Derecho Civil*, Vol. 1, T.1, op. cit., p. 37, 59 y 64.

⁸³ MESSINEO, F., *Manual de Derecho Civil y Comercial*, op. cit., p. 9.

⁸⁴ Como apunta Fernández Salmerón, históricamente el sistema italiano desconocía la protección jurisdiccional de aquellas situaciones que no alcanzasen la configuración e intensidad de los derechos subjetivos. La protección jurisdiccional de estas otras situaciones concebidas como de «interés jurídicamente relevante», que fueron reconocidas dignas de tutela, fue consagrada con la Ley de 31 de marzo de 1889 (*Ley Crispi*). No es hasta Ranelletti cuando da comienzo la doctrina de los intereses legítimos, que tendían a ser satisfechos a través de la realización del interés público, por lo que se denominaron *intereses ocasionalmente protegidos*. Junto a esta figura y a los derechos subjetivos, se elaboró otra correspondiente a la de los derechos debilitados («*diritti affievoliti*»), que eran verdaderos derechos subjetivos que debían ceder frente a la realización del interés público. Véase el trabajo de FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «Nuevas tendencias de la justicia administrativa en Italia: hacia algunas quiebras de la distinción entre intereses legítimos y derechos subjetivos», *Revista de Administración Pública* (en adelante *RAP*), n° 154, 2001, pp. 507-510.

singularmente determinados, ni se resuelve en pretensiones hacia otros sujetos, por lo que no es correlativo a obligaciones⁸⁵; mientras que el derecho subjetivo se desenvuelve siempre en una correcta y particular relación jurídica.

2.2.3. Las facultades jurídicas

Las facultades jurídicas son las posibilidades de actuación que se atribuyen a la persona, como contenido de un derecho subjetivo o bien de forma aislada, con independencia de cualquier tipo de derecho⁸⁶. No son propiamente derechos⁸⁷, aunque el uso del lenguaje y la propia terminología legal así los denominen frecuentemente⁸⁸.

De Castro sostiene que son las posibilidades de actuar de su titular, concedidas y garantizadas por el ordenamiento jurídico como consecuencia de una situación jurídica principal, de la que dependen en todo caso, corriendo su misma suerte⁸⁹. Estas facultades pueden formar parte de la relación jurídica - junto a los derechos subjetivos- integrando las denominadas *situaciones activas*. Normalmente, integran el contenido del derecho subjetivo -facultades jurídicas

⁸⁵ Tanto el poder en sentido estricto, como el derecho subjetivo entrarían en lo que se ha denominado como «*commune genus*» de los poderes en sentido amplio, atribuidos por el ordenamiento jurídico en orden a bienes o intereses protegidos por él y serían por consiguiente, manifestaciones y explicaciones de capacidad. Véase ROMANO, S., *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, op. cit., pp. 124, 299-301. En el mismo sentido, véase CARNELUTTI, F., *Teoría general del Derecho, Metodología del Derecho, traducción por José Luís Monereo Pérez*, Albolote (Granada), Comares, 2003, p. 219.

⁸⁶ DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil, Vol. I*, op. cit., p. 418.

Estas facultades son las que, en opinión de Enneccerus, componen el derecho, bien porque derivan de él, bien porque sirven para su realización, sin que todas dispongan del mismo valor. ENNECCERUS, L., KIPP, T. y WOLFF, M., *Tratado de Derecho Civil, Vol. 1, T. 1*, op. cit., pp. 280-281.

⁸⁷ Para Romano, los derechos potestativos son en realidad poderes. Y estos no pueden ser considerados facultades, ni tampoco derechos. Así, sostiene que los poderes autónomos deben distinguirse de los derechos subjetivos, que son su presupuesto. El hecho de cercar un fundo o de solicitar la división de la cosa común son poderes, no derechos autónomos y ni siquiera facultades comprendidas en el derecho de propiedad. Véase ROMANO, S., *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, op. cit., p. 302. También Nicoló sostiene que son posibilidades de un determinado tipo de comportamiento, sin que puedan ser consideradas autónomas en ningún caso, dado que son un elemento constitutivo del contenido del derecho subjetivo. De ahí que cada singular posibilidad de tener un determinado tipo de comportamiento constituya precisamente una facultad. Todas las variadas facultades ofrecidas al sujeto constituirán, por tanto, el contenido del derecho Véase NICOLÓ, R., "Las situaciones jurídicas subjetivas", *Advocatus*, n^o 12, 2005, p. 111.

⁸⁸ Así, el que tiene un derecho de propiedad tiene, en principio, la facultad de usar la cosa, la facultad de transformarla, de percibir sus frutos, etc. Véase ALBALADEJO GARCÍA, M., *Derecho Civil Vol. 1, T. 1, Introducción, parte general y derecho de la persona*, Barcelona, Bosch, 2002, p. 471.

⁸⁹ Señala De Castro que la hipoteca, hoy derecho real, fue antes cualidad o facultad que acompañaba a otros derechos. Véase DE CASTRO Y BRAVO, F., *Compendio de Derecho Civil*, op. cit., pp. 131-132.

dependientes- e incluso algunas de ellas pueden independizarse para constituir nuevos derechos subjetivos, constituyendo en opinión de este autor, los llamados *derechos potestativos*⁹⁰. De hecho, en el derecho italiano se conocían como actos meramente facultativos hasta que en el siglo XIX se comenzó a hablar de facultades o de facultades jurídicas o incluso de *derechos facultativos*, con la intención de determinar directamente su concepto, en relación más o menos estrecha con la de derecho subjetivo y las más de las veces, como una especificación de este último⁹¹.

Su contenido se compone siempre de un comportamiento -facultad de hacer o de no hacer- por el sujeto titular y del correspondiente comportamiento de aquella persona a la que se dirige⁹². Pero esta voluntad no será nunca la del particular, sino la del ordenamiento jurídico; de este modo, la del particular no es decisiva en cuanto no precisa un querer efectivo⁹³. De hecho, las leyes caracterizan los derechos según las facultades que se conceden, no por las limitaciones que imponen a la generalidad. Los derechos originan deberes de abstención, pero son secundarios, se conceden con el fin de que puedan ejercerse sin obstáculos las facultades atribuibles⁹⁴.

Existen muchas facultades jurídicas que son recogidas por el propio CC, como por ejemplo, dentro del derecho de propiedad, la de construir depósitos dentro de su propiedad para conservar el agua pluvial (arT. 416 CC); dentro del derecho de uso y habitación, se conceden las facultades de ocupar parte de la casa ajena (art. 524 CC); las de los albaceas se recogen en el art. 902 CC, etc.

2.2.4. La acción

La acción es la posibilidad que el individuo tiene de acudir ante los tribunales de justicia y reclamar el pronunciamiento de una decisión⁹⁵.

⁹⁰ Véase GARCÍA AMIGO, M., *Instituciones de Derecho Civil, I, Parte general*, Madrid, EDERSA, 1979, pp. 226-227.

⁹¹ Para Santi Romano, las facultades de tipo jurídico tienen relevancia para el Derecho, ya que efectivamente constituyen o concurren a constituir el contenido de un derecho, del que son aspectos o manifestaciones. Sin embargo, no todas las facultades son jurídicas, sino que también las hay que son únicamente de hecho. Véase ROMANO, S., *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, op. cit., pp. 128-129.

⁹² CASSARINO, S., *Le situazioni giuridiche e l'oggetto della giurisdizione amministrativa*, Milán, Giuffrè Editore, 1956, p. 62.

⁹³ WINDSCHEID, B., *Diritto delle Pandette, Vol. 1, traducido por Carlo Fadda y Paolo Emilio Bensa*, Turín, Unione Tipografica Editrice Torinese, 1925, p. 170.

⁹⁴ ANGOSTO SÁEZ, J. F., *El ius aedificandi y el derecho de propiedad*, op. cit., p. 182.

⁹⁵ GUASP DELGADO, J., *Derecho Procesal Civil, Tomo 1, Introducción y parte general*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968, pp. 214-216.

En cuanto a su naturaleza jurídica, no hay unanimidad –tampoco– en la doctrina en cuanto a su consideración como derecho subjetivo⁹⁶ o como otra situación jurídica de poder. Así, De la Oliva, Díez-Picazo Giménez y Vega Torres sostienen que los sujetos jurídicos no sólo tienen un derecho abstracto a pedir o a pretender, sino verdaderos derechos subjetivos, concretos y materiales, a obtener sentencias de contenido determinado o específico, a los que denomina acciones⁹⁷. De forma similar, Gómez Orbaneja y Herce Quemada afirman que el derecho de acción es previo al proceso y se ejercita por el acto procesal de interponer la demanda en la que se hará valer el derecho a la sentencia en un sentido concreto⁹⁸.

Barbero, sin embargo, sitúa acciones y excepciones como figuras afines, al mismo nivel que las facultades jurídicas y las potestades, pero sin estimar que se trate de relaciones jurídicas activas⁹⁹.

2.3. LAS SITUACIONES JURÍDICAS INTERMEDIAS

Como bien explica Santamaría Pastor, si bien el Derecho privado ha acuñado los conceptos más elementales de derecho subjetivo y obligación, el Derecho público, sin embargo, ha revelado la existencia de un panorama notablemente más rico y complejo, en el que existen diversas situaciones de poder distintas del derecho subjetivo¹⁰⁰. De este modo, a pesar de que el derecho subjetivo constituya el paradigma de la relación jurídica, existen otras muchas situaciones de poder, limítrofes a aquel, que también revisten gran importancia en la institución de la expectativa.

También Enneccerus señala que el que está protegido por las normas no está investido de un derecho por esto sólo. La protección por las normas (o el favor otorgado por el Derecho) y el derecho subjetivo no son cosas idénticas. Véase ENNECCERUS, L., KIPP, T. y WOLFF, M., *Tratado de Derecho Civil, Vol. 1, T. 1*, op. cit., p. 282.

⁹⁶ Para Fairén, la acción es el derecho a *provocar* la actividad jurisdiccional del Estado; es un derecho público, subjetivo procesal, cívico al fin y al cabo. Véase FAIRÉN GUILLÉN, V., *Temas del Ordenamiento Procesal, Vol. I, Historia, Teoría general*, Madrid, Tecnos, 1969, pp. 306-307. En un sentido similar, Montero Aroca afirma que se trata del derecho que se tiene de acudir a los órganos jurisdiccionales del Estado, para interponer pretensiones o para oponerse a ellas. Véase MONTERO AROCA, J., *Derecho Jurisdiccional II, Proceso Civil*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, pp. 160-161.

⁹⁷ DE LA OLIVA SANTOS, A., DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I. y VEGA TORRES, J., *Curso de Derecho Procesal, Vol. 1, Parte general*, Madrid, Centro de estudios Ramón Areces, 2012, p. 85.

⁹⁸ GÓMEZ ORBANEJA, E. y HERCE QUEMADA, V., *Derecho procesal civil, Vol. 1, El proceso declarativo ordinario*, Madrid, Artes Gráficas y Ediciones, 1979, pp. 227-228.

⁹⁹ BARBERO, D., *Sistema istituzionale del Diritto privato italiano*, op. cit., pp. 109 y siguientes.

¹⁰⁰ Véase SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 874 y siguientes.

Se trata de aquellas situaciones que, a pesar de que no reúnen todos los requisitos para considerar la existencia de un derecho subjetivo, el ordenamiento las considera susceptibles de protección jurídica, por tratarse generalmente de situaciones previas o muy cercanas a la adquisición de aquellos derechos. Todas estas figuras, deben ser unificadas en una única categoría, a la que nos referiremos como «situaciones jurídicas intermedias»¹⁰¹. En ellas, se engloban las distintas posiciones de poder de los sujetos jurídicos, que entre las simples facultades y los más propios derechos subjetivos, son contempladas desde una perspectiva sustancialmente estática¹⁰². Tienen en común, por tanto, que a todas ellas dispensa el ordenamiento jurídico conveniente protección en aquellos casos en que el interés de los particulares alcance una individualidad más acusada, pero sin que se les otorgue la condición de derecho. La finalidad de esta categoría es doble; por un lado, mantener la situación jurídica de los posibles beneficiarios del derecho subjetivo en ciernes, en tanto en cuanto se constituyen como titulares definitivos; y por otro, ofrecer la necesaria protección a los intereses de su titular.

En esta categoría debemos entender que se recogen tanto las teorías de la formación sucesiva de los derechos, como la del «*diritto al diritto*». Por último, haremos referencia a aquellas a las que De Castro se refiere como *situaciones de pendenza*.

2.3.1. La formación sucesiva de los derechos subjetivos

Esta teoría forjada por la escuela alemana¹⁰³, también denominada teoría de los grados de desenvolvimiento de los derechos subjetivos, sostiene que el nacimiento de un derecho suele exigir la reunión sucesiva de diversos

¹⁰¹ Adoptamos aquí una de las categorías a las que refiere De Castro cuando contempla los tipos de relaciones jurídicas desde la eficacia general y constitutiva de las normas jurídicas. Así, para De Castro, en las categorías intermedias debemos diferenciar las situaciones jurídicas secundarias, de las interinas. Véase DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho Civil de España, Vol. 1*, op. cit., p. 583. Sin embargo, esta categoría intermedia no ha sido una cuestión pacífica en la doctrina, ya que cada autor interpreta de manera distinta, no sólo la propia denominación de la misma, sino también qué debe entenderse incluido en ella. Así, Castán y Nicoló se refieren a ellas como situaciones jurídicas subjetivas; véase CASTÁN TOBEÑAS, J., “Situaciones jurídicas subjetivas”, op. cit., pp. 196-198 y también NICOLÓ, R., “Las situaciones jurídicas subjetivas”, op. cit. p. 104.

Sin embargo, según Díez-Picazo y Gullón, sólo existe una categoría, las situaciones secundarias, que se caracterizan precisamente por la diferente cobertura jurídica que se les otorga, frente a los derechos subjetivos. Véase Díez-Picazo, L. y Gullón, A., *Sistema de Derecho Civil, Vol. I*, op. cit., p. 418. En el mismo sentido, véase Ferrera, F., *Tratato di Diritto Civile italiano*, op. cit., pp. 295 y siguientes.

¹⁰² Véase Santamaría Pastor, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo, Vol. I*, op. cit., p. 875.

¹⁰³ Como veremos a continuación, aunque son Enneccerus, Von Tuhr y Zitelmann, de la escuela alemana, sus máximos exponentes, también contó con las simpatías de Ferrara, Messineo y Scognamiglio (doctrina jurídica italiana) y española, gracias a De Castro.

requisitos, por lo que a medida que se cumplen éstos, se obtiene un grado mayor en el desarrollo del derecho subjetivo. En tanto en cuanto se alcanza la existencia total del derecho subjetivo, las situaciones intermedias que se generan se denominan expectativas¹⁰⁴.

De este modo, para que pueda desarrollarse el nacimiento de un derecho, es necesaria la confluencia de un cierto número de acontecimientos a los que el Derecho positivo otorga valor y efectos, denominándoles actos o hechos jurídicos, calificados por Von Tuhr como *escalones preliminares* del derecho¹⁰⁵. En la mayor parte de las ocasiones, uno sólo de estos elementos será suficiente para causar, de forma inmediata, el nacimiento de una relación jurídica. Pero en otros casos, el acto o hecho jurídico que nace no es susceptible de tener efectos en el mundo jurídico hasta que se dan, de forma conjunta pero sucesiva, varios de los elementos que conforman ese derecho. Un buen ejemplo lo constituye la sucesión tras el fallecimiento, porque se necesita la aceptación de los herederos.

Esta situación puede darse por propia voluntad de las partes, que prefieren que dicha relación no tenga eficacia en el mundo jurídico hasta la concurrencia de ciertos eventos o de un plazo, en cuyo caso estamos ante el nacimiento de una obligación condicional o de una obligación sometida a término, incluso de un derecho eventual. Pero de concurrir todos los elementos dables para la existencia de un derecho, si la relación jurídica se ha constituido de forma pura, sin someterla a ninguna condición, el normal devenir de la misma llevaría a las partes a la efectividad plena de los derechos adquiridos. Ahora bien, la no concurrencia de todos y cada uno de los elementos que conformarán el derecho final, puro y simple, no significa la *nada* jurídica¹⁰⁶. A ello se refiere Ferrara cuando afirma que entre derecho y no derecho, existe aquél que está en estadio de formación, que se caracteriza por su incertidumbre o «*pendenza*», ya que no se sabe si el hecho jurídico constitutivo del derecho llegará a reunir todos sus elementos y por tanto, si finalmente surgirá¹⁰⁷. Pero como algunos de los

¹⁰⁴ La teoría que atribuye a la expectativa la entidad de una situación jurídica parte de Kohler, que la reconoció como entidad jurídica individual, diferente al derecho subjetivo; se trata de un elemento o una etapa del nacimiento o desarrollo de un derecho subjetivo. Véase VON KOHLER, J., *Der Prozess als Rechtsverhältniss: Prolegomena zu einem System des Civilprozesses*, Mannheim J. Bensheimer, 1888, pp. 62 y siguientes.

¹⁰⁵ VON TUHR, A., *Derecho Civil, Vol. I, T.1*, op. cit., p. 186.

¹⁰⁶ También Verdier sostiene que los actos jurídicos constituyen en sí mismos la reunión de un cierto número de hechos, lo que hace que aún sea más evidente que el nacimiento de un derecho requiere de la implementación de varios elementos. Así, es el artículo 1108 del Código Civil francés el que determina qué elementos son esenciales para la validez de un acuerdo, a saber, consentimiento, objeto, capacidad y causa. Véase VERDIER, J. M., *Les droits éventuels. Contribution a l'étude de la formation successive des droits*, Paris, Rousseau & Cia, pp. 16, 26.

¹⁰⁷ Para Ferrara, el nacimiento del derecho está conectado a la existencia de un hecho jurídico y éste a su vez puede ser simple o complejo, según sea el resultado de uno o varios elementos. Cuando se trata de un hecho jurídico complejo, esta pluralidad de elementos que lo componen puede darse de modo simultáneo o sucesivo. En el caso de que sean sucesivos, existe un

elementos que lo conforman ya concurren, lo que se da es una expectativa acerca de la existencia futura de aquél derecho.

También Scognamiglio reconoce que los derechos pueden conformarse por grados¹⁰⁸, al igual que la *fattispecie*¹⁰⁹ y las expectativas. Se trata de derechos en los que existe ya el germen del futuro derecho, que se proyectan hacia la creación de otro adicional y más extenso, por lo que adquieren la consistencia de un derecho nuevo e independiente¹¹⁰. Es lo que conocemos como derechos

desarrollo gradual del hecho constitutivo del derecho y por tanto, de evolución del derecho. Cuantos más elementos del hecho se lleven a cabo, más fuerte será la previsión de nacimiento del derecho, aunque sea siempre incierto que nazca el derecho. Véase FERRARA, Francesco, *Trattato di Diritto Civile italiano, Vol. 1*, op. cit., pp. 432-433.

¹⁰⁸ Así, afirma que «si deve ammettere che, come la *fattispecie*, lo stesso diritto possa formarsi per gradi; e deve dunque ravvisarsi nell'aspettativa di diritto una parte o germe del futuro diritto, e così un termine medio tra l'aspettativa di fatto ed il diritto perfetto». Recuerda este autor que parte de la doctrina reconduce la institución de la expectativa a situaciones jurídicas distintas, como la del denominado derecho potestativo, lo que a su juicio no es correcto; sería más conveniente tomar en consideración la posibilidad de reconducir la expectativa a otro tipo de derecho subjetivo, como los llamados derechos sobre derechos, figura que quiere representar la consecución de un derecho y de una situación subjetiva que tiene la naturaleza de certeza y finalidad, a fin de establecer la adquisición de un derecho posterior, aunque tampoco esta solución se muestra como la más conveniente a su modo de ver. Véase SCOGNAMIGLIO, R., *Scritti Giuridici, Vol. 1, Scritti di Diritti Civile*, Roma, Pubblicazioni dell'Istituto di Diritto Privato dell'Università di Roma "La Sapienza", XLVIII, pp. 146-148. Del mismo autor, véase también la voz «aspettativa» en *Enciclopedia del Diritto*, Vol. 3, Milán, Giuffrè Editore, 1958, pp. 227-228.

¹⁰⁹ En cuanto a la «*fattispecie*», señala Rubino que debemos entender el conjunto de elementos necesarios para la producción de un efecto jurídico o de un conjunto de efectos. Véase RUBINO, D., *La fattispecie*, op. cit., pp. 302-303. Para Messineo se trata de una peculiar figura jurídica, situación típica o hipótesis, a la que la norma se refiere y que es el presupuesto o el conjunto de presupuestos -por eso se distingue entre *fattispecie* simple y compleja-, para la aplicación de la norma misma y producción de posteriores efectos jurídicos. Es por tanto el «*hecho jurídico considerado como aquel al que la norma se refiere y al que vincula un determinado efecto*»; véase MESSINEO, F., *Manual de Derecho Civil y Comercial*, pp. 321-322. Del mismo modo, La Porta apunta que con este término se denomina al conjunto de elementos que contribuyen a la integración del núcleo requerido por la norma para la producción de efectos legalmente relevantes o para la modificación de una situación jurídica anterior. Véase LA PORTA, U., *Il trasferimento dell'aspettativa, contributo allo studio delle situazione soggettive attive*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995, p. 24

No existe una correspondencia exacta entre la denominada «*fattispecie*» italiana y cualquier figura de nuestro ordenamiento jurídico. La escuela alemana lo designa «*Tabestand*» y la inglesa «*operative facts*». En la escuela española, Puig Brutau ha propuestos el uso de hechos operativos, mientras que Iglesias Cubria mantiene el uso del término *conducta*. En lo que todos parecen estar de acuerdo es en que la expresión «*fattispecie*» proviene de la locución medieval «*facti species*». Véase PUIG BRUTAU, J., *Fundamentos del Derecho Civil, Tomo 1, Vol. 2*, Barcelona, Bosch, 1959, p. 11. En cuanto nos interesa, creemos que podría traducirse como «supuesto productor de la relación», esto es, el supuesto de hecho.

¹¹⁰ Igualmente, Ferrara sostiene que esta teoría encuentra su base en los diferentes grados que deben alcanzarse para la adquisición del pleno derecho, a modo de escalones preliminares; de

«*in fieri*», un término medio entre la expectativa de hecho y el derecho perfecto, representado como verdaderos derechos.

Esta es la postura adoptada por gran parte de la doctrina alemana para fundamentar la naturaleza jurídica de la expectativa. De esta manera, consideran que las expectativas jurídicas son verdaderos derechos subjetivos, aunque en suspenso, lo que supone que no estamos ante meras esperanzas del nacimiento de un derecho futuro, sino ante el propio derecho en espera. Se habla, por ello, de situaciones jurídicas interinas a través del prisma de los grados de desenvolvimiento de los derechos subjetivos, incluyendo dentro de estos derechos a las expectativas jurídicas¹¹¹. En este sentido, Von Tuhr sostiene que las circunstancias de las que depende la adquisición de un derecho subjetivo consisten en uno o varios hechos y que cuantos más sean los realizados, tanto más nos acercan a la existencia cabal del derecho. Esto le permite desarrollar una escala de expectativas dependiendo del grado de seguridad existente en su consecución y diferencia las *expectativas seguras en cierto grado*, que serán los diversos grados previos de los derechos; y además, las *expectativas de hecho*, que serán aquellas cuya materialización sea altamente improbable¹¹².

modo que, cuanto mayor sea el grado de desarrollo de la situación jurídica, más cercano se estará a la adquisición plena del derecho. Véase FERRARA, F., *Tratatto di Diritto*, op. cit. p. 435.

¹¹¹ Para Enneccerus, Kipp y Wolf, los derechos nacen tan pronto como se produce el supuesto de hecho global al que el ordenamiento jurídico condiciona su nacimiento. Los elementos precursores que aparecen de este modo o como los denominan, grados de desenvolvimiento de los derechos, se engloban corrientemente bajo expresiones generales como las de *esperanza*, *situaciones jurídicas*, *expectativas* o *estados de pendencia*. Pero es necesaria su distinción para someterlos a un concepto común, diferenciando tres conceptos capitales: los derechos no vencidos o a plazo; los derechos en estado de pendencia –sometidos a condición–; y los derechos de expectativa («*Anwartschaft*»). Véase ENNECCERUS, L., KIPP, T. y WOLFF, M., *Tratado de Derecho Civil, Tomo 1, Vol. 1*, op. cit., pp. 314-318.

¹¹² En las expectativas seguras, si bien su titular carece todavía de señorío de la voluntad actual, que le corresponderá después de adquirir el derecho definitivo, su expectativa ya goza de protección jurídica, al igual que si de un derecho subjetivo se tratase. Véase VON TUHR, A., *Derecho Civil, Vol. 1, T. 1*, op. cit., p. 186. Esta teoría fue ampliamente criticada por De Castro, para quien la gradación entre derecho, expectativa y esperanza tiene poco sentido si atendemos a criterios cuantitativos, como el del número de requisitos reunidos, ya que conduce necesariamente a resultados arbitrarios. En su opinión, jurídicamente es tan incompleto el negocio al que le falta un solo requisito como al que le faltan diez, dado que en ningún caso habrá negocio. De ahí que defiende que la propia denominación de *expectativa* resulta inadecuada, dado que en el uso corriente y para buena parte de la doctrina equivale a la esperanza individual, con o sin protección jurídica. Véase DE CASTRO Y BRAVO, F., *Compendio de Derecho Civil*, op. cit., pp. 136-137.

Una interpretación distinta se lleva a cabo, sin embargo, desde la escuela francesa. Este nuevo punto de vista parte de Girard, que afirma que el «*Anwartschaft*» también se construye como un proceso jurídico escalonado, que se contiene en el núcleo de los hechos constitutivos de un derecho. Sin embargo, la diferencia con esta categoría radica en que en que la misma sucesión de los elementos jurídicos hace nacer primero el «*Anwartschaft*» y después el derecho al que

Esta teoría advierte la existencia de diversas categorías de expectativa, según se acerquen más o menos al derecho en su fase última o definitiva de adquisición plena. La clasificación quedaría como sigue:

- Las esperanzas vagas o previsiones genéricas de adquisición del derecho, como eventualidades genéricas de adquisición, indeterminadas por el momento y que indudablemente carecen de trascendencia jurídica alguna. A nuestro modo de ver, esta categoría no puede considerarse que constituya una expectativa, dado que, como ya hemos visto, no poseen garantía alguna por el Derecho objetivo.
- Las expectativas de derecho, concretas y fundadas, en las que la previsión se basa en un hecho adquisitivo que ya ha sido realizado en parte, aunque sea incierto si llegará o no a completarse en su totalidad. Existe, por tanto, una previsión fundada y efectiva, que es reconocida y protegida por el ordenamiento jurídico, de forma provisional, durante la situación de pendencia, con el objeto de garantizar el resultado final de adquisición del derecho. Y todo ello a pesar de que existe una incertidumbre, que puede referirse a la existencia misma del derecho o a quién pertenecerá¹¹³.
- Los derechos ciertos, existentes, que por el momento no son susceptibles de ser exigidos, puesto que su ejecución está diferida¹¹⁴.

tiende, momento en el que el «*Anwartschaft*» desaparece. La postura de Girard en cuanto a la formación sucesiva es algo distinta, ya que en su opinión, no se trata de formación sucesiva del derecho mismo, sino del contrato. Sostiene que el contrato es de formación sucesiva, pero no el derecho al que tiende. El contrato no nace sino cuando aquél alcanza su perfección por reunirse todos sus elementos. Antes de ello, el contrato en formación podría producir un efecto jurídico, pero este «*Anwartschaft*» así engendrado no es, en absoluto, el mismo ser jurídico que el derecho final del que es independiente. Véase GIRARD, R., *Les actes de disposition relatives aux situations juridiques futures en Droit Français et en Droit Allemand : les droits éventuels*, Lyon, Université de Lyon, 1939, pp. 54 y siguientes.

¹¹³ Formarían parte de esta categoría los derechos condicionales, dado que durante la pendencia de la condición y como ya hemos visto, existe una expectativa jurídicamente protegida, que faculta a su titular a ejercer cuantas acciones sean necesarias para la conservación de su derecho, ex art. 1121 CC.

¹¹⁴ En esta última categoría podrían englobarse, en realidad, los derechos a término, dado que a pesar de que ya existen, la agregación de un término inicial opera sobre el momento de la ejecución, no sobre la existencia misma del derecho, con lo que no existiría una expectativa, sino un derecho perfecto. A esto se opone Windscheid, que afirma que en este caso, el titular sólo dispone de una expectativa, pero no de un derecho perfecto. Véase WINDSCHEID, B., *Diritto delle Pandette, note e riferimenti al Diritto civile italiano, traducido por Carlo Fadda y Paolo Emilio Bensa, Vol. 4*, Turín, Unione tipografico-Editrice Torinese, 1926, p. 96. Mientras que Iglesias Cubria sostiene la necesidad de añadir una cuarta categoría a esta clasificación, que vendría conformada por estos derechos a término, ya que en su opinión, se trata de un supuesto de derecho subjetivo perfecto no actualizado, cuya actualización dependerá de la llegada del día o del cumplimiento del plazo. Véase IGLESIAS CUBRIA, M., *Los derechos patrimoniales eventuales*, op. cit., pp. 16-17.

En base a esta clasificación, sólo la categoría intermedia debiera ser considerada una verdadera expectativa de derecho, puesto que es la espera de adquirir un derecho, que trae su fundamento en el estado de un hecho que ha sido en parte realizado, pero que no está completo, existiendo una incertidumbre objetiva sobre si se realizará por completo en el futuro. Mientras esto ocurre, la relación está en situación de pendencia¹¹⁵. En cualquier caso y, como ya hemos visto, mientras dure esta pendencia se afirma la existencia de un efecto provisorio, preliminar, diferente al efecto que producirá el derecho definitivo, que es protegido por nuestro ordenamiento jurídico. Estos efectos anticipados son una garantía de la expectativa como medida de aseguramiento del resultado final, que se traduce en la imposibilidad de que las partes puedan arbitrariamente impedir o frustrar la concurrencia de los elementos que servirán para completar el derecho.

De este modo, la teoría de los grados de formación sucesiva del derecho contempla la existencia de una expectativa en tanto en cuanto se verifique el derecho final, con la peculiaridad de que se le otorga igualmente la categoría de derecho. Así las cosas, en tanto en cuanto se alcance la plena efectividad jurídica de la relación negocial y por ende, el derecho perfecto, existe otro derecho. La cuestión a dilucidar es ¿de qué tipo? La doctrina no es unánime en relación a la concreta categoría jurídica a otorgar y se sostiene que tanto se trata de un derecho eventual, como de un derecho potestativo, de un derecho en formación, e incluso de un «*diritto al diritto*», categorías todas ellas que, aunque son ciertamente similares, presentan diferencias sustanciales que debemos señalar. De ahí que la teoría de los grados de formación sucesiva de los derechos esté intrínsecamente unida a las teorías que veremos a continuación, pues todas ellas consideran la existencia de un derecho durante la situación de espera.

A. Los derechos en formación

Como hemos visto, una relación jurídica puede sufrir múltiples vicisitudes durante su desarrollo, entre las que se encuentra la situación de pendencia, destinada a resolverse con efecto retroactivo en el sentido de conservar o perder vigor, bien en sí misma, bien de cara a terceros. Durante esta situación, la eficacia de la relación jurídica se encuentra en un estado de incerteza en cuanto a su permanencia o en cuanto a la persona sobre la que debe considerarse efectiva; no así el nacimiento mismo de la relación, que está fuera de duda¹¹⁶.

¹¹⁵ FERRARA, F., *Trattato di Diritto*, op. cit., p. 435.

¹¹⁶ Así, puede caer en una fase de latencia; o de acentuada energía; una fase de conversión; de limitación en el tiempo; de existencia relativa, etc. Véase BETTI, E., *Teoría general del negocio jurídico, traducción y concordancias con el Derecho español por Martín Pérez*, Granada, Comares, 2000, p. 35.

Así, frente a las situaciones definitivas, creadas por el derecho subjetivo plenamente desarrollado, existen otras situaciones provisionales en las que se protegen no ya derechos acabados, sino derechos inciertos o en fase de formación¹¹⁷, que engloba a la postre, no un solo tipo de derechos, como hemos visto hasta el momento, sino una categoría jurídica en la que tendrán cabida todas aquellas situaciones en las que, sin constituirse el derecho pleno por faltar algún elemento para su conformación, se encuentra en fase de pendencia¹¹⁸. Debemos considerar que conformarán esta categoría jurídica derechos tales como los sometidos a término, los derechos condicionales y los derechos potestativos, que veremos de forma separada.

La doctrina sitúa aquí las que denomina expectativas *reales*, para referir la situación en la que permanece el adquirente de un inmueble que todavía no ha sido inscrito en el Registro¹¹⁹. Estas expectativas reales son grados previos al derecho, dado que para la adquisición de un derecho subjetivo es necesaria la verificación sucesiva de varios hechos, a modo de escalones preliminares de aquél. Es expectativa en cuanto la posibilidad de adjudicarse el derecho subjetivo es tal, que tiene la consideración de situación patrimonial actual en el tráfico. Es real en cuanto desemboca en la adquisición de un derecho real. De esta situación derivan ciertos efectos jurídicos a los que, como hemos visto, Von Tuhr denomina *efectos preliminares* y que son distintos a los del derecho

¹¹⁷ CASTÁN TOBEÑAS, J., Derecho Civil español, común y foral, Vol. 1, T. 2, op. cit., pp. 50-51

¹¹⁸ Para De Azurza y Oscoz, estos derechos en formación están «entre el no ser y el ser perfecto del fenómeno jurídico», por lo que deben ser clasificados en las «situaciones jurídicas intermedias» que disfrutan de protección legal. Afirma este autor que, así como del proceso gestativo del hombre arrancan tanto leyes civiles -las que confieren cierta personalidad al concebido no nacido y con determinadas modalidades protegen las herencias en favor del *nasciturus*-, como penales -las del aborto, que protege la vida en formación- y en realidad, hasta el nacimiento de la persona ésta no existe realmente, no cabe desconocer que desde la concepción ya hay algo más que la nada. Véase DE AZURZA Y OSCOZ, P.J., “Sobre la naturaleza y disponibilidad de la posición de reservatario. Aportación a la teoría de las «expectativas»”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Tomo XII, nº 180, 1946, pp. 39 y 41.

De Castro se muestra, sin embargo, muy crítico con estos derechos, a los que sitúa en la categoría de *derechos de formación jurídica*, como nueva figura surgida con poco éxito a principios del siglo XX, en parte por carecer de una denominación clara (derechos de formación, derechos potestativos, poderes, titularidades de adquisición, derechos negativos, etc.), pero también por carecer de contenido y características. Se trata, en suma, de un tipo especial de facultades primarias, derivadas directamente de la libertad propia de la persona y de facultades individualizadas, que como accesorias a determinadas relaciones jurídicas, tienen una suerte parcialmente separada que permite denominarlas facultades independizadas o en sentido laxo, derechos secundarios, en formación o potestativos. Véase DE CASTRO Y BRAVO, F., *Compendio de Derecho Civil*, op. cit., pp. 135-136.

¹¹⁹ Son las «dingliche Anwartschaftsrechte». Véase VON TUHR, A., *Derecho Civil*, Vol. I, T. 1, op. cit., pp.185, 187, 191-192.

definitivo. Si bien la *traditio* del bien sitúa al adquirente del bien en mejor situación que la que tenía antes de la transmisión, no está exenta de riesgos¹²⁰.

Para Messineo es claro que un derecho sometido a término inicial está en pendencia, porque todavía no ha sido ejercitado, pero es perfecto. Lo mismo debe decirse del llamado a la herencia antes de la aceptación, ya que no es heredero hasta la aceptación, pero su derecho a aceptar o renunciar es perfecto. Mientras que la expectativa es un derecho subjetivo *in fieri*, en formación. Se trata de un derecho subjetivo imperfecto, es decir, todavía no es un derecho subjetivo pero es tutelado porque puede llegar a serlo. Este fenómeno se verifica especialmente en los casos en que el derecho subjetivo resulte de una pluralidad de elementos -actos o hechos jurídicos-, que se producen en varios momentos sucesivos, siendo incierto si en un momento determinado sobrevendrá el elemento que falta y *madurará* el derecho¹²¹.

B. Los derechos eventuales

Esta teoría implica una superación de la figura de las expectativas jurídicas. Estas expectativas se conciben como meras esperanzas, voliciones subjetivas que quedan fuera del ámbito jurídico, alcanzando la categoría de derechos en tanto en cuanto la relación alcance su plena efectividad jurídica. Durante la situación de pendencia entre una y otra fase, son los derechos eventuales los que conforman la protección del titular expectante. El *iter* negocial quedaría del siguiente modo:

Expectativa no jurídica → Derecho eventual → Derecho perfecto

La escuela francesa fue la máxima defensora de esta doctrina, que se decantó por la equiparación de estas situaciones interinas con los derechos eventuales, aunque posteriores interpretaciones de esta teoría evolucionaron hacia su consideración como derechos futuros. Es René Demogue el artífice de esta

¹²⁰ La crítica a esta postura llega, de nuevo, de la mano de Iglesias Cubria, que afirma que en los derechos en formación, al igual que en los derechos aplazados, hay de común la existencia de un derecho subjetivo perfecto, si se quiere *in potentia* o no actualizado, puesto que la actualización del poder jurídico en los derechos en formación, depende exclusivamente de un conocimiento de voluntad propio del titular del derecho; mientras que en los derechos aplazados, su actualización depende de la llegada del *dies* o cumplimiento del plazo. Por el contrario, sostiene Iglesias que la expectativa no nace en función de una cadena de hechos, sino que, por la mera circunstancia de haberse producido el hecho cualificado, surgiría aquélla. Por ello, los derechos en formación deben ser excluidos del concepto de expectativa por tratarse de situaciones jurídicas de atribución de un poder jurídico, por cuya virtud puede producirse un derecho subjetivo por exclusiva voluntad propia del destinatario de la atribución, por ejemplo, la aceptación de la oferta por el comprador. No hay expectativa porque falta el elemento objetivo incierto y normalmente futuro, que constituye la incertidumbre, que mantiene en suspenso la situación, haciendo mientras tanto, indeterminada la titularidad definitiva de un derecho. Véase IGLESIAS CUBRIA, M., *Los derechos patrimoniales eventuales*, op. cit., pp.16, 19- 20.

¹²¹ MESSINEO, F., *Manual de Derecho Civil*, op. cit., p. 12.

teoría, al conceptualizar los derechos eventuales como categoría especial, a caballo entre los derechos condicionales y las meras esperanzas sin significado jurídico. Además de construir la categoría de los derechos eventuales, Demogue demostró que entre la *spes vana* (la nada jurídica) y el derecho condicional existe algo digno de consideración por el ordenamiento jurídico. En su opinión, se trataba de algo indispensable dado que existía una lacra en cuanto a la sistematización de los derechos llevada a cabo por el Código Civil francés; sólo existía una clasificación excesivamente simple que distinguía los derechos puros de los condicionales¹²². En su opinión, el único elemento esencial para conformar un derecho puro y simple es la voluntad, por lo que, también es el elemento esencial para conformar un derecho eventual. En cuanto a los demás elementos -capacidad, objeto y causa-, apenas tienen valor; son menos necesarios para la existencia del derecho que para su ejecución, de tal modo que si existen solos -sin la voluntad- no hay ningún derecho, es la *nada jurídica* carente de todo interés¹²³. La clave radica en la teoría de la formación sucesiva de los derechos, ya que los diversos elementos de los actos jurídicos, en vez de coexistir, se realizan sucesivamente, lo que supone el abandono del sistema romano de unidad de tiempo.

También Verdier defiende la existencia de estos derechos. A su juicio, nacen a raíz de una idea fundamental surgida de la conformación sucesiva de derechos: el problema de la naturaleza de los «*droits inachevés*»¹²⁴. Es gracias a la existencia de diversas fases en la formación de los derechos, que podemos encontrar situaciones en las que los derechos definitivos no han sido creados por el momento, pero se está más cerca de llegar a ese destino que de volver al principio; los derechos eventuales solucionan la cuestión de los efectos jurídicos que deben ser reconocidos en ausencia de uno o varios elementos necesarios para la conformación del derecho. Se trata de superar la idea de la simple esperanza de la adquisición de un derecho, dado que entre esta mera volición y

¹²² Afirma que la clasificación tradicional está incompleta y necesita de alguna otra figura. Así «Un droit, si on l'examine par rapport au temps où il va produire ses effets, ce qui est la base de la classification précédente, peut être non seulement pur et simple, à terme ou conditionnel, il peut encore être un droit éventuel». Véase DEMOGUE, M. R., "Des droits éventuels et des hypothèses ou ils prennent naissance", *Revue Trimestrielle de Droit Civil*, nº 4, 1905, pp. 724 y 729.

¹²³ DEMOGUE, M. R., "De la nature et des effets du droit éventuel", *Revue Trimestrielle de Droit Civil*, nº 5, 1906, p. 233.

¹²⁴ Sostiene Verdier que la realización de cada elemento que falta aporta una modificación en la situación del titular del potencial derecho; en efecto, se da una sucesión de un derecho a otro. Pero en su opinión, sería inexacto hablar solamente de sucesión de dos derechos, hay que decir más bien que la situación jurídica del titular del derecho potencial evoluciona de forma paralela a la situación de hecho, construyendo sucesivamente derechos hasta la adquisición del futuro derecho, que tendrá la misma naturaleza que los provisionales. Y es esta sucesión de derechos correspondientes a la formación progresiva del derecho definitivo la que proporciona un medio para diferenciar el derecho eventual del resto de derechos a los que se ha hecho mención, como los derechos a término. Véase VERDIER, J.M., *Les droits éventuels*, op. cit., p. 304- 305 y 322.

el derecho puro, hay sitio para el derecho eventual, cuya adquisición está desde ese mismo momento protegida y organizada por el otorgamiento de un derecho presente, del que constituye una finalidad.

La crítica a la que se ha sometido esta doctrina afirma que se trata de una categoría confusa. Así, se ha dicho que bien podría considerarse que un derecho eventual puede incardinarse en la categoría de derechos condicionales, pero también en la de derechos futuros¹²⁵. Pero tanto Demogue como Verdier sostienen que constituyen categorías muy distintas, sin que haya lugar para la confusión ya que el derecho eventual es el género y la obligación condicional la especie. Así, mientras la condición es una modalidad que no suspende más que la ejecución del derecho, la eventualidad es una modalidad que suspende el nacimiento mismo del derecho. Es evidente, a su juicio, que la condición afecta a un elemento exterior al derecho que está suspendido, no a uno de los elementos considerados esenciales para su validez, al contrario que ocurre con los derechos eventuales¹²⁶.

Y tampoco cabe confusión con los derechos futuros¹²⁷, puesto que como observa Demogue, todo acontecimiento futuro e incierto no es susceptible de desempeñar el papel de condición; todavía hace falta que dicho acontecimiento no sea uno de los elementos esenciales de la existencia del contrato, sino un hecho extrínseco¹²⁸. La diferencia entre una y otra figura se sitúa en el momento

¹²⁵ Azurza y Oscoz sostiene la necesidad de diferenciar las expectativas de los derechos eventuales y de los derechos futuros. Así, mientras un derecho futuro o uno eventual parecen referirse al derecho a término a que tiende una situación, por ser derechos que están por venir, el término expectativa debe utilizarse para designar la situación jurídica personal presente, de origen legal o convencional, que representa un estadio intermedio en la gestación de un derecho del que es independiente, pero que le confiere su valor patrimonial. Véase DE AZURZA Y OSCOZ, P., "Sobre la naturaleza y disponibilidad de la posición de reservatario. Aportación a la teoría de las expectativas", op. cit., pp. 115-116.

¹²⁶ VERDIER, J.M., *Les droits éventuels*, op. cit., pp. 188-189.

¹²⁷ Con respecto a los derechos futuros, comúnmente se han asimilado a las simples expectativas, puesto que carecían de significado autónomo (no tienen existencia actual, ya que dependen de la llegada de uno o varios elementos exigidos por la ley, pero que todavía no existen). Por lo tanto, podría pensarse que un derecho eventual no sería más que un derecho futuro, cuya adquisición se ha protegido por el propio ordenamiento jurídico, que mantiene ya una relación con el presente.

¹²⁸ En el mismo sentido, véase DEMOGUE, R., "Des droits éventuels et des hypothèses ou ils prennent naissance", op. cit., p. 729.

Tampoco asimila Mazeaud ambas categorías. Defiende este autor que se trata de una situación intermedia entre la simple esperanza y un derecho puro y simple. El derecho eventual no es aquel que en el futuro será, quizás, un derecho puro y simple, aunque no debería denominarse eventual, dado que ya tiene una existencia actual y como tal, ya está protegido. Se trata, en definitiva, de un derecho menos eficaz que el derecho ordinario. Véase MAZEAUD, *Leçons de Droit, Vol. 2, T.1º, Obligations: théorie générale*, Paris, Éditions Montchrestien, 1986, p. 1101.

en el que se realiza lo que denomina «*element fondamental générateur*», esto es, una eventualidad determinante del derecho definitivo. Es en ese preciso momento en el que la expectativa se transforma en un derecho, concretamente, en un derecho eventual. Y, de conformidad con lo que sostiene Demogue, será la propia ley la que determine cuándo se da este momento, ya que sólo se otorga protección legal cuando se ha cumplido cierta parte de la situación de hecho exigida por la propia norma. Esta protección permite saber que la formación del futuro derecho ha alcanzado un punto en el que la única opción que le queda es engendrar, si no la relación jurídica definitiva, al menos una situación jurídica inmediata, provisional y de contenido esencialmente protector de la adquisición del derecho definitivo. Habrá que atenerse a la protección que otorga el derecho, por tanto, para saber si se trata de una mera esperanza de un futuro derecho o ante un derecho eventual, siendo la aparición de esta protección jurídica la que marca el punto de partida de la teoría de los derechos eventuales¹²⁹.

Esta doctrina de los derechos eventuales tuvo diversos seguidores, como Titulesco, que desarrolló las ideas de Demogue, defendiendo la existencia de estos derechos por oposición a esa *nada jurídica* a la que ya nos hemos referido¹³⁰.

Para Josserand, sin embargo, las expectativas son simples esperanzas que no constituyan derechos, ni siquiera eventuales; corresponden a situaciones de hecho, más que a situaciones jurídicas; son intereses que no están jurídicamente protegidos y que se parecen mucho a simples castillos en el aire. El concepto que aporta sobre los derechos eventuales es mucho más amplio que el mantenido por Demogue, dado que se trata de aquellos derechos cuya suerte depende de un acontecimiento que afecta a uno de los elementos esenciales y constitutivos, sin los que su existencia sería inconcebible. Al ampliar el concepto de lo que debía entenderse por derechos eventuales, Josserand permite que se contemplen en esta categoría supuestos que no cabían bajo la teoría tradicional de Demogue, como el precontrato. Véase JOSSERAND, L., *Cours de Droit Civil positif français, T II, Théorie générale des obligations*, Paris, Sirey, 1932, pp. 79 y 80.

¹²⁹ Continúa este autor afirmando que, si se tiene en cuenta una situación de hecho inacabada, que la ley o la jurisprudencia dota de efectos jurídicos análogos a los que tendría una situación de hecho ya completa. En realidad, ya existe un derecho, a pesar de que la eventualidad no haya ocurrido todavía. Además, este derecho actual, puro y simple, no puede ser el derecho definitivo porque, por hipótesis, la situación de hecho que resulta esencial está incompleta. Se trata, por tanto, de un derecho autónomo, independiente del derecho definitivo en su contenido y naturaleza, pero con múltiples matices en la relación que les une. Afirma que tampoco cabría su equiparación a los derechos a término, dado que cuando se establece un término la obligación existe, pero su exigibilidad está diferida, aunque sea exigible a los obligados que se abstengan de realizar actos que puedan obstaculizar el cumplimiento. Por el contrario, el derecho eventual se rodea de incertidumbre, por lo que la diferencia entre ambos parece sencilla: el derecho a término es un derecho actual, adquirido, mientras que el derecho eventual, dado que es futuro, es incierto. Véase VERDIER, J.M., *Les droits éventuels*, op. cit., pp. 304-306.

¹³⁰ Así «toutes les fois que l'élément capital du droit pur et simple se trouve réalisé, et jusqu'au moment où tous les éléments du droit pur et simple sont nés, il n'y a pas de néant juridique». Véase TITULESCO, N., *Essai sur une théorie générale des droits éventuels*, Paris, Bonvalot-Jouvé, 1907, p. 7. También Messineo sostiene la existencia de esta categoría de derechos, en concreto de

C. Los derechos futuros

Como hemos podido observar, también la institución de los derechos futuros¹³¹ presenta no pocas dificultades, por la misma imprecisión conceptual que aboca a originar confusión o error, susceptible de derivar en consecuencias divorciadas por completo de la realidad jurídica¹³².

Se trata de aquel derecho cuyo nacimiento, depende de la llegada de uno o varios elementos exigidos como tales por la ley y que tiene su base en una situación jurídica personal preexistente, que le confiere su valor patrimonial. Son, por tanto, derechos que no existen actualmente, derechos inacabados, a los que les falta uno o varios elementos, aunque contienen los esenciales para formar la situación jurídica preexistente. No se trata de meras esperanzas futuras de adquirir un derecho, puesto que esta figura carece de toda conexión jurídica con el presente¹³³; un derecho futuro, por el contrario, encuentra su base en una situación jurídica preexistente (relación personal) que le confiere su valor patrimonial. Pero tampoco son derechos condicionales, puesto que éstos, como derechos, ya han nacido; pero sus efectos están en suspenso y dependen de un acontecimiento accidental, accesorio y exterior a la obligación; mientras que el derecho futuro no es sino un estado de proyecto, de previsión, sin que exista actualmente, cuyo nacimiento mismo depende de un elemento constitutivo, intrínseco y especial¹³⁴.

Así las cosas ¿podríamos equiparar las expectativas a los derechos futuros? Parte de la doctrina jurídica se muestra escéptica ante esta posibilidad y propone el mantenimiento de forma independiente, de ambas categorías¹³⁵. El

aquellos derechos que un sujeto podrá ser llamado a ejercer en el futuro. MESSINEO, F., Manual de Derecho Civil y Comercial, op. cit., p. 27.

¹³¹ Si bien fue Demogue el que construyó una de las primeras teorías denominadas intermedias, mediante la doctrina del derecho eventual, desarrollada posteriormente por Titulesco, aquélla fue superada por la teoría de los derechos futuros, elaborada por Girard. Véase GIRARD, R., *Les actes de disposition*, op. cit., pp. 72-73 y 85. Sin embargo, a juicio de Castán, parece que a Girard le hubiese faltado «el aliento suficiente para conducir la idea inicial a sus últimas consecuencias tras una depurada y consecuente labor constructiva y adaptadora». Véase CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil español, común y foral*, Vol. 1, T. 2, op. cit., p. 52.

¹³² DE ROVIRA MOLA, A., voz «derechos futuros», en MASCAREÑAS, C. (Dir.), *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo VII, Barcelona, Francisco Seix, 1955, pp. 22-23.

¹³³ GIRARD, R., *Les actes de disposition*, op. cit., pp. 54 y 95.

¹³⁴ DE ROVIRA MOLA, A., *Nueva Enciclopedia Jurídica*, op. cit., pp. 28 -29.

¹³⁵ Se reservarían, así, las esperanza de derecho, al modo de las «*attentes*» o «*simple expectative*» francesas, para calificar situaciones de pobre consistencia y entidad jurídica. Véase DE AZURZA Y OSCOZ, P. J., “Sobre la naturaleza”, op. cit., pp. 45, 46 y 114. En la misma línea, FERRARA, F., *Tratatto di Diritto*, op. cit, pp. 433 y 438. También Coviello aboga por la existencia de expectativas en lugar de derechos futuros, al afirmar que «*un diritto v'è, ma non è quello che s'avrà, verificata la condizione; v'è un diritto al conseguimento di quel diritto, ed ha anch'esso un valore patrimoniale; o se si vuol dire che v'è aspettativa di diritto -o diritto eventuale-, bisogna pur confessare ch'essa, avendo ottenuto dalla legge il massimo della tutela giuridica, al contrario di altre aspettative che*

fundamento parte del mayor arraigo del término expectativa en nuestra no demasiado rica literatura jurídica sobre la materia, además de que se generarían menos confusiones en cuanto al significado de ambas instituciones¹³⁶. Se denominarían expectativas a aquellas situaciones jurídicas personales y presentes, de origen legal o convencional, que representen un estadio intermedio en la gestación de un derecho, del que son independientes, pero que les confieren su valor patrimonial. Mientras que se reservaría la denominación derechos futuros para designar tanto los derechos a término que se encuentran al final del proceso, como los derechos aplazados y condicionales, que son derechos nacidos y existentes, pero cuya eficacia o virtualidad completa se relega a un momento ulterior o se supeditada a la eventualidad de un suceso futuro o incierto.

D. Los derechos potestativos

También la expectativa ha sido encuadrada dentro de los denominados derechos potestativos, condición ésta tan poco pacífica que muchos autores ha optado por eludir como categoría dogmática¹³⁷. Buena prueba de ello es la gran variedad de denominaciones con las que se conocen estos derechos, a saber, derechos secundarios, de formación, sin acción o incluso derechos de modificación jurídica.

La existencia de esta categoría ha quedado ratificada en nuestro ordenamiento por la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo que, sin embargo, los define como facultades o poderes jurídicos cuyo fin es promover un cambio de situación jurídica¹³⁸. La doctrina, por su parte, los concibe como una categoría heterogénea de supuestos, que bien podrían encuadrarse dentro de las

non ne hanno punto o l'hanno in grado minimo, in nulla praticamente differisce da un vero e proprio diritto». Véase COVIELLO, N., *Manuale di Diritto Civile italiano, parte generale*, Milán, Società Editrice libraria, 1924, p. 433.

¹³⁶ Para Iglesias Cubria, la expresión *derechos futuros* tiene un significado preciso, que alude a un derecho subjetivo cierto y determinado, pero sin patrimonialidad presente. Incluso podrían entenderse como los mismos derechos presentes, contemplándolos con una proyección personal en un momento futuro; por lo que no es dable su cambio de denominación por el de expectativas. Véase IGLESIAS CUBRIA, M., *Los derechos patrimoniales eventuales*, op. cit., p. 75.

¹³⁷ Encontramos un estudio en profundidad de los derechos potestativos en MESSINA, G., *Scritti giuridici, Vol. 1, Negozi fiduciari, introduzione e parte I*, Milán, Dott. A. Giuffrè Editore, 1948. Del mismo autor, véase también la voz "*diritti potestativi*", en *Novissimo Digesto italiano*, Turín, Unione Tipografica-Editrice Torinese, 1957, pp. 737-744.

¹³⁸ SSTs de 19 de noviembre de 1994 (ROJ 1876/1984, Pte. Castro García); de 4 de marzo de 1999 (ROJ 1499/1999, rec. 2394/1994, Pte. Gullón Ballesteros); de 28 de junio de 1999 (ROJ 4609/1999, rec. 3297/1995, Pte. Lecumberri Martí); y de 11 de julio de 2012 (ROJ 6341/2012, rec. 2611/2010, Pte. Orduña Moreno).

situaciones jurídicas secundarias, a modo de poderes¹³⁹ o facultades jurídicas¹⁴⁰ o incluso dentro de las situaciones jurídicas intermedias¹⁴¹.

¹³⁹ Aunque propugnan su abandono, Díez-Picazo y Gullón definen esta institución como aquellas potestades jurídicas que se atribuyen a la persona, no para que realice sus propios intereses, sino para la defensa de los intereses de otra, de suerte que su ejercicio y defensa no son libres y arbitrarios, sino que vienen impuestos en atención a intereses en cuyo servicio se encuentran dados. Véase DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil, Vol. 1*, op. cit., p. 418. En el mismo sentido, Ferrara sostiene que deben ser catalogados como poderes jurídicos, ya que su titular tiene el poder de crear, modificar o suprimir un derecho o una relación jurídica. Véase FERRARA, F., *Tratatto di Diritto*, op. cit. pp. 343-345. Y también Messineo, quien afirma que, en realidad, se trata de derechos de *poder jurídico*, dado que consisten en la potestad de modificar, entendida de forma amplia, la situación jurídica de otro sujeto, mediante una conocimiento unilateral, sin que surjan en aquel sujeto obligaciones correspondientes al derecho potestativo; la voluntad del sometido será indiferente para que se produzca el efecto jurídico. MESSINEO, F., *Manual de Derecho Civil y Comercial*, op. cit., p. 27.

Para Cariota Ferrara no son derechos subjetivos, pero conforman junto con ellos la amplia familia de los poderes en general. Se distinguen de las meras facultades jurídicas porque no son manifestaciones, elementos o efectos de un derecho subjetivo. Y se distinguen de los propios derechos subjetivos porque los potestativos no llevan aparejada una obligación o un deber. Véase CARIOTA FERRARA, L., *Scritti minori*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1986, pp. 467-468. También Giuseppe Messina afirma su consideración como poderes jurídicos y establece una clasificación de los mismos dependiendo de sus efectos jurídicos (negativos, de adquisición, constitutivos, modificativos y extintivos). Véase MESSINA, G., *Scritti Giuridici, Vol. 5, Diritti potestativi, diritti facoltativi, simulazione assoluta, usura e negozio usurario, interpretazione dei contratti*, Milán, Giuffrè Editore, 1948, pp. 2 y siguientes. Esta equiparación no parece, sin embargo, tan clara para Santi Romano, que sostiene que a pesar de que todas las manifestaciones jurídicas subjetivas culminan en una capacidad general o especial, esto no resulta de aplicación a los derechos potestativos. Aunque ambos conceptos estén muy próximos, una capacidad es un presupuesto de todo poder, pero no es un poder. *Capacidad* es el aspecto genérico con el que las personas se afirman en el mundo jurídico, mientras que *poder* es el ejercicio de una capacidad, en cuanto implica un señorío de voluntad más o menos amplio. Por esta razón, ve en la categoría de derechos potestativos una contaminación de dos conceptos distintos, el de derecho y el de poder o potestad, algo que ya ha sido designado por la doctrina alemana como *Recht des rechtlichen Koennens* o derecho-potestad. Véase ROMANO, S., *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, op. cit., pp. 224-225 y 244-245.

¹⁴⁰ De Castro sostiene que se trata de simples facultades jurídicas que forman parte de un derecho o de una situación jurídica más amplia, por lo que en su opinión, no es posible la construcción de una doctrina autónoma de los derechos potestativos. Véase DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho Civil de España*, op. cit., pp. 673 y siguientes.

Para Albaladejo, sin embargo, cualquier poder que permita la adquisición de algo o en general, que permita modificar una situación jurídica preexistente, debe ocupar en el Derecho moderno la posición de un verdadero derecho subjetivo y no la de mera facultad secundaria. Véase ALBALADEJO GARCÍA, M., *Instituciones de Derecho Civil, Vol. 1, T.1*, op. cit., pp. 255 y siguientes.

¹⁴¹ Así, Pugliatti afirma que existen casos en los que un derecho asume la función de instrumento para la consecución de una protección posterior o de *segundo grado*. En estos casos, se habla de derechos potestativos, como situaciones jurídicas subjetivas, por medio de las que se pueden lograr otras situaciones subjetivas, sin necesidad de contar con la conducta de los demás. Basta con ejercitar aquella facultad para dar lugar a la adquisición de un derecho. Véase PUGLIATTI, S., *Il trasferimento delle situazioni soggettive*, Milán, Giuffrè Editore, 1964, pp. 76-77.

Ahora bien, a pesar de esta heterogeneidad, los derechos potestativos presentan una característica común, dado que se originan a partir de una manifestación de voluntad unilateral, sin que su existencia y eficacia precisen de la intervención o colaboración de otra persona, por lo que constituyen posiciones jurídicas activas sin correlato pasivo¹⁴². Lo que queda claro es que, gracias a esta figura, se ha permitido definir y agrupar diversas situaciones de poder que con anterioridad escapaban a una exacta identificación¹⁴³.

En la actualidad, el debate sobre los derechos potestativos ha perdido virulencia debido a la crisis de su categoría como derecho, al haberse englobado en la misma tanto posibilidades de actuación derivadas de la capacidad de obrar, como simples facultades jurídicas, de manera que la categoría ha perdido, en cierto modo, su especificidad¹⁴⁴.

2.3.2. La teoría del «*diritto al diritto*»

Existe aún, otra teoría que, incardinada dentro de las figuras intermedias, ha sido utilizada –aunque de forma minoritaria– por la doctrina jurídica para explicar la existencia y naturaleza de las expectativas¹⁴⁵.

No podemos dejar de mencionar a Enneccerus, para quien las expectativas jurídicas son perfectamente encuadrables en esta categoría de derechos potestativos. En su opinión, quedan así conformadas las cuatro subcategorías que deben diferenciarse: una primera de derechos de modificación jurídica en sentido estricto; otra de derechos de eliminación; una tercera de excepciones y una cuarta de facultades jurídicas, que integra a su vez dos subespecies: los derechos de expectativa, en los que no es necesaria una concreta actuación del sujeto para la adquisición del derecho definitivo y derechos para los que se necesita una actividad del sujeto para la adquisición del sucesivo derecho. Véase ENNECCERUS, L.; KIPP, T. y WOLFF, M., *Tratado de Derecho Civil, Vol. 1, T. 1*, op. cit., p. 66.

¹⁴² ESPIAU ESPIAU, S., “La naturaleza jurídica y el plazo de ejercicio de la acción de resolución de los contratos por incumplimiento”, en LLAMAS POMBÓ, E. (Coord.), *Estudios de Derecho de Obligaciones, homenaje al profesor Mariano Alonso Pérez, Vol. 1*, Madrid, La Ley, 2006, p. 624.

¹⁴³ SANTORO PASARELLI, F., *Doctrinas generales*, op. cit., p. 71.

¹⁴⁴ A pesar de todo, a día de hoy existen ciertas instituciones jurídicas que siguen estando encuadradas dentro de la categoría de derechos potestativos, como el derecho de desistimiento contractual, por conferir a su titular un poder jurídico en virtud del cual, tanto su nacimiento, como la determinación de su contenido y su modificación o rescisión, dependen de la única voluntad de su titular, manifestada mediante una declaración de voluntad recepticia. Véase DIÉGUEZ OLIVA, R., “El derecho de desistimiento en el marco común de referencia”, *Indret, Revista para el análisis del Derecho*, mayo de 2009, pp. 5-6. También, SERRA RODRÍGUEZ, A., “El derecho de desistimiento en la contratación a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores”, *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, nº 25, 2011, pp. 19-33. Igualmente MARTÍN SALAMANCA, S., “Los derechos potestativos en la Ley 22/2007: el derecho de desistimiento contractual”, *Perspectivas del Sistema Financiero*, nº 96, 2009, pp. 93- 108. Y también SANCIÑENA ASURMENDI, C., *La opción de compra*, Madrid, Dykinson, 2007, p. 160.

¹⁴⁵ El origen de esta doctrina se ha situado en 1823, en manos de Duroi, al examinar la propiedad en relación con la servidumbre; afirmó que en vez de hablar de una teoría sobre los derechos reales, debería hablarse de un solo derecho de propiedad, que podría tener por objeto

Los *derechos sobre derechos* o como se denominaron originariamente, el «*diritti al diritti*», afirman la posibilidad de que un derecho tenga por objeto, no una cosa o una prestación de forma inmediata, sino otro derecho que será el que recaerá sobre aquellas cosas o prestaciones. A pesar de que su posibilidad conceptual ha sido ampliamente debatida y que parte de la doctrina se muestra a favor de la existencia de esta figura, destacando su utilidad práctica¹⁴⁶, se trata de una *categoría* negada por la gran mayoría, por estimar que un derecho real, absoluto e inmediato, no puede recaer sobre uno de crédito, relativo y mediato¹⁴⁷.

tanto cosas como otros derechos. Esta teoría inicial mereció grandes críticas, entre otras las que argumentaban, que esta posibilidad conduciría a una progresión infinita de derechos. Sin embargo, Marín Pérez sostiene que esta teoría ya existía en el Derecho Romano, como ponen de manifiesto figuras tales como la prenda sobre derechos -que se admitió en la época imperial y estaba constituida convencionalmente y sin formalidades como la prenda sobre cosas- o la prenda sobre créditos -*pignus nominis*-, que otorgaba al acreedor la facultad de ejercitar la acción de su deudor, contra el deudor de éste -tercero deudor-, en provecho suyo. Véase MARÍN PÉREZ, P., voz “*derechos sobre derechos*”, en MASCAREÑAS, C. (Dir.), *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo VII, Barcelona, Francisco Seix SA, 1955, p. 86.

¹⁴⁶ Como sostiene Díez Pastor, los seguidores de esta teoría (Windscheid, Bekker, Fadda,, Von Tuhr, Marín Pérez, Lacruz, Díez Pastor, Pérez González, Alguer y Jerónimo González, entre otros) defienden que no se trata de una caprichosa figura creada por ciertos autores, ni tampoco un producto de la dogmática conceptual alemana, sino que responde a necesidades al menos pragmáticas, puesto que gracias a ella es posible explicar toda una serie de fenómenos jurídicos que tienen por objeto un derecho y que responden a realidades patrimoniales de indudable trascendencia económica, cuya regulación sistemática se impone. Véase DÍEZ PASTOR, J.L., “Notas acerca de la naturaleza y contenido de la sub-hipoteca”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1930, nº 66, p. 440. También VON TUHR, A., *Derecho Civil*, Vol. 1, T.1º, op. cit., pp. 160 y siguientes

¹⁴⁷ Así, afirma Larenz que, con el fin de eludir esta categoría *cuasi-maldita*, es perentorio un cambio de denominación y propone que pase a denominarse *desmembramientos de derechos*, puesto que la mejor forma de entender esta teoría es ver un desdoblamiento del derecho básico, independizado y transmitido al titular, de tal modo que las facultades que ese derecho confiere están distribuidas entre el titular del derecho básico y el del derecho fundado en aquél. De ello resulta que los derechos sobre derechos poseen en cada caso la misma estructura que el derecho en que se fundan: tienen carácter análogo al crédito cuando el derecho privado es de crédito y son semejantes a los derechos reales cuando el derecho gravado tiene carácter real. Véase LARENZ, K., *Derecho Civil, Parte General*, op. cit., p. 691. También Vallet afirma que únicamente cabe aceptar la denominación de *derechos sobre derechos* como expresión lingüística figurada, careciendo igualmente de toda utilidad científica y práctica al englobar figuras y casos excesivamente heterogéneos. Véase VALLET DE GOYTISOLO, J., *Hipoteca del derecho arrendaticio, especialmente de empresas y locales de negocio*, Madrid, EDERSA, 1951, p. 87. Para Castán, a pesar de que la existencia de estos derechos es aparente en nuestro ordenamiento y de que encontremos numerosos casos en los que parece darse esta posibilidad (usufructo, prenda o hipoteca sobre cualquier derecho), lo realmente cuestionable es, a su entender, si estas fórmulas implican la verdadera existencia de una categoría jurídica o simplemente se trata de expresiones jurídicas figuradas, que encubren un fenómeno jurídico más complejo. Véase CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil español, común y foral*, Vol. 1, T. 2, op. cit., p. 41. En un sentido muy similar WINDSCHEID, B., *Diritto delle Pandette*, op. cit., pp. 232, 708 y siguientes; y también MESSINEO, F., *Manual de Derecho Civil y Comercial*, op. cit., pp. 28-29. Igualmente De Castro afirma que no es posible en nuestro Derecho construir una teoría sobre los «derechos sobre derechos», dado que

En cuanto nos interesa ¿sería posible la aplicación de esta teoría para un mejor entendimiento de las expectativas? Parte de la doctrina sostiene que sí, ya que supone una revocación necesaria para la institución de las expectativas¹⁴⁸.

En opinión de Cariota Ferrara, las expectativas jurídicas son perfectamente asimilables a los *derechos sobre derechos*. En ocasiones con anterioridad a la adquisición de un derecho, se está en posesión de una expectativa de derecho, dado que aunque el sujeto no sea todavía titular de un derecho definitivo, sí lo es en cierto modo de un derecho *sub condicione*. Esta posibilidad de adquirir el derecho definitivo es un poder jurídico, que se concreta no sólo en la facultad de producir por sí la situación definitiva, es decir, de adquirir el *ius in re*, derecho pleno sobre la cosa, sino que su fuerza radica también en impedir que, *rebus sic stantibus*, otros puedan adquirir el derecho de propiedad sobre la cosa¹⁴⁹. Por tanto, presume que no es ni un derecho potestativo, ni otro derecho menor o en cualquier caso debilitado, ni tampoco ninguna clase de derecho interno o personal. Se trata de un verdadero derecho patrimonial, de un derecho dentro de otro derecho, por lo tanto, de un *diritto al diritto*. Seguidor de esta teoría es Marín Pérez, quien refiere que su justificación se encuentra, en primer lugar, en la propia posibilidad teórica de tal construcción, que se deriva de una noción amplia y espiritualista del objeto del Derecho como producto cultural. Y en segundo lugar, se deriva de su propia utilidad técnica, ya que facilita la agrupación sistemática de una serie de figuras sobre cuya naturaleza jurídica se forjan las opiniones más dispares, siendo capaz de explicar, además,

simplemente no es necesaria, al existir otros figuras, como por ejemplo el usufructo de crédito. DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho Civil de España*, op. cit., p. 597.

¹⁴⁸ Según Scognamiglio, ha de tenerse en cuenta la posibilidad de reconducir la expectativa hacia otras figuras afines y más recientes al derecho subjetivo, como esta figura del derecho sobre derecho. Véase SCOGNAMIGLIO, R., *Enciclopedia del Diritto*, op. cit., p. 228

¹⁴⁹ CARIOTA FERRARA, L., *Scritti minori*, op. cit., pp. 348-350.

Se opone a esta teoría Francesco Ferrara. En su opinión, sólo podría concebirse la posibilidad de que un derecho recaiga sobre otro derecho, si se considera a este último como objeto del primero o más exactamente, que se considere que el derecho dominante se dirija contra otros sujetos, evitando toda violación o injerencia en el derecho dominado. Concluye afirmando que no se trata de derechos sobre derechos, sino de derechos que emanan de otros derechos, sobre cuyo tronco se constituyen y propone que en vez de *derechos sobre derechos* se hable de *derechos de derechos -diritti da diritti-*a que no forman una nueva especie de derechos subjetivos, sino una mera modificación o limitación de éstos. De aquí se derivan varias consecuencias: por un lado, que todos los derechos sobre derechos se convierten en derechos reales; pero también, que el derecho dominado asume la naturaleza del derecho dominante -un usufructo asume el carácter de derecho real-, lo que en ciertos casos conlleva consecuencias absurdas. Para este autor, la constitución de un derecho sobre derecho es en realidad un supuesto de *successione costitutiva*: sobre la base de un derecho más amplio, se puede constituir otro derecho con un contenido menor y atribuido a una persona. Así, del derecho *progenitor*, nace un derecho *hijo*, de la misma naturaleza que el primero pero con un contenido mucho más limitado, un derecho nuevo, de segundo orden, igual en forma, pero distinto cualitativamente hablando y que tiene necesariamente un objeto idéntico al del derecho que lo ha creado. Véase FERRARA, F., *Tratatto di Diritto Civile italiano*, op. cit., p 413.

dichas figuras de una manera más sencilla y satisfactoria. En definitiva, el resultante lo asemeja a lo que denomina un *derecho en expectativa*¹⁵⁰.

2.3.3. Las situaciones jurídicas de pendencia

Como hemos visto, existen diferentes construcciones doctrinales sobre las situaciones de poder distintas al derecho subjetivo. En un intento de riguroso compendio, las hemos denominado *figuras intermedias*, tratando de englobar todas aquellas situaciones que, a pesar de ser consideradas de segundo orden, son igualmente protegidas por nuestro ordenamiento jurídico y que reciben diversos calificativos.

Para De Castro, estas situaciones que nosotros hemos denominado intermedias, deben ser bautizadas como *situaciones jurídicas interinas* y su razón de ser obedece a un intento de mejora de la doctrina de las expectativas jurídicas, que estaba plagada de equívocos y errores, por estar basada fundamentalmente en criterios cuantitativos -como los grados de desenvolvimiento del derecho o el número de requisitos que se acumulan en el supuesto de hecho- y no cualitativos¹⁵¹. En su opinión, las modalidades que debemos entender incluidas en las situaciones interinas son las titularidades temporalmente limitadas¹⁵²; las situaciones jurídicas carentes de firmeza¹⁵³; y las que aquí nos interesan, las situaciones jurídicas de pendencia.

Las define como aquellas situaciones de protección jurídica interina, creadas en favor del titular transitoriamente indeterminado de un derecho subjetivo, en tanto en cuanto dure dicha indeterminación. Su finalidad se fundamenta en la protección y tutela de los intereses del titular incierto, así como el

¹⁵⁰ Y para sostener su teoría, señala que el Decreto de 8 de febrero de 1946, por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria, recoge que ciertos derechos sobre derechos sí tienen entrada al Registro, en virtud de su artículo 107. Así, el derecho de usufructo, el derecho de hipoteca voluntaria, los derechos de superficie, pastos, aguas, leñas y otros semejantes, las concesiones administrativas de minas, ferrocarriles, sub-hipotecas, derecho de retracto, etc. Véase MARÍN PÉREZ, P., "Los derechos sobre derechos", *RGLJ*, octubre 1947, Vol. 182, p. 446. Y del mismo autor, véase la obra ya citada, *Nueva enciclopedia*, op. cit., pp. 88 y 93.

¹⁵¹ Aunque considera que no debemos entender incluidas dentro de las expectativas lo que comúnmente se denomina esperanzas o mera *spes vana*, por ser simples previsiones genéricas de adquisición de futuros derechos subjetivos o de simples situaciones venideras, a las que no se dota en ningún caso de relevancia jurídica, ni por tanto, de protección jurídica. Véase DE CASTRO Y BRAVO, F., *Compendio de Derecho Civil*, op. cit., pp. 136 y siguientes.

¹⁵² Estas titularidades comprenden las situaciones jurídicas más claras, con coexistencia de dos titulares, uno actual y otro futuro, previamente determinados.

¹⁵³ Las situaciones jurídicas carentes de firmeza son aquellas que, por diversas causas, están expuestas a desaparecer jurídicamente. Entre ellas destaca las situaciones jurídicas en litigio; las situaciones jurídicas débiles (creadas por títulos jurídicos válidos y eficaces, pero de valor inferior, que pueden ser vencidos por otros basados en títulos de signo superior, por ejemplo, la propiedad no inscrita); y las situaciones jurídicas viciadas por carecer de un requisito legal.

mantenimiento de la situación jurídica de los posibles beneficiarios mientras se constituyen en titulares definitivos. Los casos de situaciones de pendencia son, en nuestro Derecho, bastante numerosos, derivándose unas veces de la propia voluntad privada, que es la que hace depender el nacimiento o la pertenencia de un derecho a un suceso futuro e incierto; aunque otras veces viene impuesta por la propia ley, para reservar los derechos que puedan corresponder a un sujeto cuya existencia es incierta. A modo de ejemplo, las sustituciones y reservas o la situación del *nasciturus*, entre otras muchas. Esta situación acaba cuando el evento se produce, al desaparecer la titularidad interina y aparece la titularidad definitiva. Es aquí donde, en opinión de De Castro, deberíamos situar las expectativas¹⁵⁴, teoría ésta con la que no estamos, sin embargo, de acuerdo¹⁵⁵.

2.4. LAS DIFERENTES POSTURAS DOCTRINALES EN TORNO A LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPECTATIVA

Vistas las diferentes categorías jurídicas habidas en nuestro ordenamiento, es momento de examinar la naturaleza jurídica de la expectativa desde un punto de vista doctrinal. Como ya dijimos, tan sólo haremos referencia a la expectativa genérica y no será hasta el siguiente capítulo cuando analizaremos la concreta expectativa urbanística.

Contrariamente a lo que pueda parecer, gran parte de la doctrina jurídica nacional e internacional se decanta por afirmar que la expectativa tiene un efectivo valor jurídico. Ahora bien, su concreta naturaleza es, según la consideración de los autores, variopinta, ya que tanto puede equipararse a un derecho de contenido patrimonial, como integrar una categoría jurídica secundaria o intermedia, por merecer protección por parte del ordenamiento, pero sin ser un derecho. Como veremos, es la doctrina internacional la que ha mostrado una mayor inclinación hacia esta última tesis.

A la vista de la gran cantidad de autores y de las diferentes alternativas que plantean, hemos tratado de establecer una primera clasificación que distinga la

¹⁵⁴ También se muestra Iglesias Cubría contrario a esta teoría de las situaciones de pendencia de De Castro, ya que sólo considera como verdaderas situaciones de pendencia aquellas en las que el evento afecta a la determinación del sujeto definitivo. Por lo que al señalar los posibles tipos, se incluirían dentro de la misma categoría tanto los derechos reales constituidos bajo condición, como los derechos de crédito. Y siendo así, no se puede negar que un negocio constitutivo de un derecho patrimonial pueda venir afectado de una condición que se refiera directamente al objeto mismo del derecho. El evento al que se condiciona el nacimiento del derecho afecta al objeto mismo, con lo que no versa la incertidumbre sobre la titularidad, sino sobre la existencia del objeto mismo. Véase IGLESIAS CUBRÍA, M., *Los derechos patrimoniales eventuales*, op. cit., p. 29.

¹⁵⁵ Como veremos al final del capítulo, a pesar de que las expectativas podrían considerarse una figura en situación efectiva de pendencia, no cumple los requisitos que el propio De Castro establece.

doctrina anglosajona¹⁵⁶, de la continental, para disponer qué tendencia es la predominante dentro de cada uno de estos grupos, bien la que defiende su incardinación en la categoría de derecho subjetivo, bien la que sostiene que se trata de una mera esperanza sin trascendencia jurídica alguna.

2.4.1. Consideraciones doctrinales desde la perspectiva del Derecho privado en el sistema de Derecho Continental

A. Tesis que amparan el concepto de expectativa como un derecho de contenido patrimonial

A pesar de que la categorización de la expectativa como derecho subjetivo pleno es minoritaria, esta teoría ha tenido una gran repercusión en la doctrina civilista. Veremos, sin embargo, que son mucho más numerosos los autores que, a pesar de no considerarlas un derecho, abogan por su efectiva tutela jurídica.

Así las cosas, el máximo exponente de esta primera tesis es Von Tuhr, que afirma que las expectativas son verdaderos derechos subjetivos, sobre todo cuando las expectativas vienen referidas a la adquisición de derechos reales. Estas expectativas, en concreto, integrarían la categoría de derechos absolutos que el titular expectante podría hacer valer frente a cualquier tercero, como si de un derecho de contenido patrimonial se tratase. El resto de expectativas integraría la categoría de derechos relativos¹⁵⁷. De la misma opinión son Ferrajoli¹⁵⁸ y Ferrara¹⁵⁹.

B. Tesis que amparan el concepto de expectativa como una situación jurídica secundaria o intermedia

Más numerosos son los autores que consideran que las expectativas no llegan a alcanzar la categoría de derecho subjetivo¹⁶⁰, pero aun así son merecedoras de

¹⁵⁶ Hemos optado por utilizar el concepto Derecho anglosajón para hacer referencia de forma amplia al Derecho aplicable en los países sometidos al *Common Law* o sistema consuetudinario, distinto al Derecho Continental, englobando así los ordenamientos propios de Gran Bretaña (Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte) e Irlanda y resto de países sometidos a este sistema. Mientras que nos referiremos al Derecho inglés o Derecho británico como el Derecho propio de Inglaterra.

¹⁵⁷ VON TUHR, A., *Derecho Civil, Vol. 1, T.1*, op. cit., pp. 59, 208 y 219.

¹⁵⁸ FERRAJOLI, L., "Expectativas y garantías. Primera tesis de una teoría axiomatizada del Derecho", *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, nº 20, 1997, p. 245.

¹⁵⁹ FERRARA, F., *Trattato di Diritto Civile italiano*, op. cit., p. 416.

¹⁶⁰ Para Azurza y Oscoz la noción de expectativa no es conciliable con la de derecho subjetivo, dado que si bien el derecho implica una atribución de un poder a su titular para la satisfacción de su propio interés, una expectativa consiste, por definición, en una posición de espera, que no es derecho todavía y que aunque podrá conseguir una tutela y relevancia jurídica, nunca consistirá en la atribución de un poder autónomo del sujeto para hacer valer sus pretensiones. El término expectativa designa la situación jurídica personal presente, de origen legal o

protección jurídica¹⁶¹. Si recordamos lo visto anteriormente, existe una gran variedad de subcategorías dentro de las denominadas situaciones jurídicas, con lo que hay diferentes variantes en las que las expectativas pueden ser encuadradas.

Así, Castán sostiene que se trata de una situación jurídica secundaria, una figura intermedia entre una facultad jurídica y un derecho subjetivo, un poder para provocar un efecto o modificación jurídica, pero independiente de la voluntad y de la actividad de su titular¹⁶². También Rivero afirma que las expectativas son poderes reconocidos al individuo por el Derecho objetivo, de entidad inferior al derecho subjetivo por suponer una vocación insegura, verosímil o condicionada a una titularidad futura, constituyendo derechos *in fieri*, a falta de algún requisito para su nacimiento¹⁶³.

Para De Castro, como hemos visto, las expectativas constituyen un ámbito de poder distinto del derecho subjetivo, pero en forma de *situación de pendencia* merecedora de protección jurídica¹⁶⁴. De igual forma se pronuncia Albaladejo, para quien una expectativa es aquella situación de *interinidad* respecto al nacimiento de un derecho, creada por el ordenamiento jurídico con el fin de otorgar protección al futuro eventual adquirente¹⁶⁵.

Es, sin embargo, la doctrina italiana la que ha desarrollado esta teoría de la pendencia gracias a la doctrina de los *grados de desenvolvimiento del derecho*; en su virtud, las expectativas son grados previos de un derecho subjetivo, del que proviene y en el que se convertirá, mediante el cumplimiento de ciertos

convencional, que representa un estadio intermedio en la gestación de un derecho del que es independiente, pero que le confiere su valor patrimonial. Véase DE AZURZA Y OSOZ, P.J., "Sobre la naturaleza", op. cit., pp. 114-116.

En el mismo sentido, Scognamiglio sostiene que una expectativa engloba la espera de un evento jurídico, más o menos probable, pero incierto y generalmente extraño a la voluntad de las partes, por lo que no puede ser un derecho. Véase SCOGNAMIGLIO, R., en *Enciclopedia del Diritto*, op. cit., pp. 226-232. Del mismo autor, véase la obra *Scritti Giuridici*, op. cit., p. 148.

¹⁶¹ En cuanto a la protección jurídica que se les proporciona, está no sólo la tutela jurisdiccional que se otorga a las expectativas, sino también su entrada al Registro como defiende Jerónimo González, tanto de forma independiente, como parte integrante de un derecho real inscribible o incluso como facultad de extinguir una relación jurídica. Sostiene este autor que el nacimiento de las expectativas se debe precisamente a la indeterminación del momento en que debe entenderse que estamos ante un derecho subjetivo perfecto. Estos derechos secundarios pueden disfrutar plenamente de las ventajas del Registro, como partes integrantes de los derechos reales inscribibles. Véase GONZÁLEZ MARTÍNEZ, J., *Estudios de Derecho Hipotecario y Civil, Tomo I, Derecho hipotecario*, Navarra, Civitas-Thomson Reuters, 2009, pp. 630-631. También del mismo autor, "La renuncia en el derecho inmobiliario", op. cit., p. 36.

¹⁶² CASTÁN TOBEÑAS, J., "Situaciones jurídicas subjetivas", op. cit., pp. 225 y siguientes.

¹⁶³ RIVERO HERNÁNDEZ, F., "El derecho subjetivo", op. cit., pp. 87 y 88

¹⁶⁴ DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho Civil de España*, pp. 600 y siguientes.

¹⁶⁵ ALBALADEJO GARCÍA, M., *Derecho Civil, Vol. 1, T. 1*, pp. 468-469.

requisitos adicionales¹⁶⁶. En efecto, algunos autores, como Gabba, mantienen que se trata de derechos en formación, por no tratarse de situaciones definitivas, ni plenamente desenvueltas, como ocurre con los derechos subjetivos; sino provisionales protegidas por el ordenamiento¹⁶⁷. De la misma opinión es Escribano Collado, que sostiene que las expectativas deben ser consideradas derechos en formación, necesarios para la formación plena de los derechos plenos o adquiridos¹⁶⁸. Messineo, por su parte, reitera que las expectativas de derecho recogen una situación que no se ha convertido en derecho subjetivo por faltar alguno de los elementos que lo componen¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Passarelli define la expectativa como aquella posición de espera en la que se encuentra el sujeto, a la que el ordenamiento atribuye relevancia jurídica, favoreciendo su conservación y su aptitud para transformarse en derecho subjetivo, no siendo una mera esperanza, pero tampoco el derecho mismo. Como ejemplo típico de expectativa jurídica, señala la posición de quien adquiere un derecho bajo condición suspensiva o lo enajena bajo condición resolutoria, pues la ley interviene consintiendo al que ha adquirido o enajenado bajo condición, además de los actos de disposición de la expectativa, los actos de conservación de la misma, regulando la conducta de la otra parte y ordenando al transformación de la expectativa en derecho subjetivo cuando el evento que debía operar esa transformación no haya tenido lugar por culpa de la otra parte. Véase SANTORO PASSARELLI, F., *Doctrinas generales del Derecho Civil*, op. cit., p. 75. En idéntico sentido, La Porta sostiene que por expectativa debemos entender toda situación de espera, que se justifica por la probabilidad de que se verifique un evento concreto y que carece de las características esenciales de los derechos subjetivos plenos. Véase LA PORTA, U., *Il trasferimento delle aspettative*, op. cit., pp. 13, 17.

También esta teoría del grado de desenvolvimiento de los derechos ha sido defendida por Jossierand, que define las expectativas como aquellas situaciones que, sin haber llegado a la plena consolidación del derecho, están reclamando algún género de protección jurídica que no siempre el Derecho les otorga. Véase JOSSERAND, L., *Derecho Civil I, Vol. 1*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1951, p. 76.

En el mismo sentido, Barrero sostiene, en cuanto a las expectativas, que aunque hacen referencia al proceso de formación gradual de un derecho que eventualmente puede verse truncado por un cambio normativo, existen ocasiones en las que, dentro de la extremada variedad que el Derecho ofrece en esta materia, las situaciones definidas como expectativas no aluden a un derecho *in fieri*, sin que hagan referencia en puridad, a la situación en la que se encuentra un sujeto que, de no producirse un cambio normativo, alcanzará la consolidación de un derecho una vez se complete el presupuesto de hecho previsto en la norma. Véase BARRERO RODRÍGUEZ, C., "El respeto a los derechos adquiridos", *Documentación Administrativa*, n° 263-624, 2002, p. 156.

¹⁶⁷ GABBA, C.G., *Teoria della retroattività delle leggi, Vol. 1*, Turín, Unione Tipografico-Editrice, 1884, p. 191.

¹⁶⁸ ESCRIBANO COLLADO, P., voz «*expectativa (Derecho Administrativo)*», en *Enciclopedia Jurídica Básica, Vol. II, COR-IND*, Madrid, Civitas, 1995, p. 2997. En desarrollo de esta teoría, Luigi Ferrara afirma que el hecho jurídico del que depende un derecho subjetivo para su nacimiento, modificación o extinción no es intrínsecamente simple, sino complejo (*fattispecie complessa*), dado que para constituirlo de modo pleno precisa el concurso de todos los elementos presupuestos por el ordenamiento jurídico. Véase FERRARA, L., *Istituzioni di Diritto Privato, Vol. I*, Turín, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1939, pp. 313-316.

¹⁶⁹ MESSINEO, F., *Manual de Derecho Civil, Vol. II*, op. cit., pp. 12 y siguientes. También Rubino afirma que, expectativas son el concreto conjunto de efectos preliminares singulares, dispuestos

Aunque también encontramos a quienes sostienen un criterio mucho más personal en cuanto a la naturaleza de las expectativas. De Rovira Mola da por sentada la equiparación entre expectativas y derechos futuros¹⁷⁰. Mientras que Díez-Picazo y Gullón¹⁷¹ sostienen que bien pudiera tratarse de un derecho eventual¹⁷².

C. Tesis que amparan un concepto de expectativa sin trascendencia jurídica

A pesar de que, como ya hemos adelantado, son mayoría los autores que afirman la existencia y entidad jurídica de esta figura, también encontramos a

en favor de una persona, que protegen la futura aparición de un efecto jurídico definitivo beneficioso, como es la adquisición de un derecho, «*solo un quid che sorge durante il processo di formazione della fattispecie*». Es por ello que no cabe la consideración de las expectativas como derechos subjetivos; a lo sumo, podría considerarse que caen dentro de la categoría de situaciones jurídicas, entendidas como efectos jurídicos autónomos y definidas por este autor como la relación de un sujeto con una «*fattispecie*» concreta. De modo que la expectativa constituye una entidad jurídica de orden superior al «*complesso di quegli effetti preliminari singoli, che si producono in favore di un soggetto*»; es una entidad jurídica individual, que podría vivir en el ámbito de una entidad más amplia, como es la relación preliminar fundamental. Véase RUBINO, D., *La fattispecie*, op. cit., p. 317.

Para Scognamiglio la noción de expectativa no es conciliable con la derecho subjetivo, dado que si bien el derecho implica una atribución de un poder a su titular para la satisfacción de su propio interés, una expectativa consiste, por definición, en una posición de espera que no es derecho todavía y que aunque podrá conseguir una tutela y relevancia jurídica nunca consistirá en la atribución de un poder autónomo del sujeto para hacer valer sus pretensiones. Véase SCOGNAMIGLIO, R., *Enciclopedia del Diritto*, op. cit., pp. 226-232.

¹⁷⁰ DE ROVIRA MOLA, A., voz «*expectativa*», en MASCAREÑAS, C. (Dir.), *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo VII, Barcelona, Francisco Seix, 1955, pp. 21 y siguientes.

¹⁷¹ Se muestran ambos autores, sin embargo, sumamente críticos con la teoría de la formación sucesiva de los derechos, al afirmar que entre el derecho y el no derecho no caben grados intermedios. Cuando el interés de una persona recibe una protección jurídica, puede ya hablarse de un derecho, aunque éste sea un derecho eventual. Véase DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A., *Sistema de Derecho Civil I*, Vol. 1, op. cit, pp. 466-467.

¹⁷² Queremos hacer referencia a otras teorías que también resultan de interés para este tema. Así las cosas, De Oliveira sostiene que una expectativa entra en el campo de las previsiones normativas complejas, por lo que efectivamente debe encuadrarse en la categoría de derecho subjetivo, aunque en su fase preliminar, en relación con los derechos definitivos, ya que representa una ventaja otorgada a un sujeto determinado. Véase ASCENSÃO, J., *Teoria Geral de Direito Civil*, Lisboa, 1983-1984, pp. 57-58. Por su parte, Aleixo Antunes se muestra muy crítica con esta afirmación; en su opinión, la concesión de una ventaja activa convierte a la expectativa en una simple situación activa, no necesariamente en un derecho subjetivo. Asimismo, ALEIXO ANTUNES REI, M.R., «*Da expectativa jurídica*», *Revista da Ordem das Advogados*, abril 1994, pp. 176-177.

Por otro lado, merece una mención especial la teoría de Goldschmidt, que sostiene que las expectativas sólo pueden actuar a nivel procesal, dado que se trata de derechos relativos en el sentido más procesal de la palabra. Son situaciones jurídicas que podrían encuadrarse en el concepto de «*chance*». Véase GOLDSCHMIDT, J., *Principios generales del proceso*, I, *Teoría general del proceso*, Buenos Aires, Ediciones jurídicas Europa-América, 1961, pp. 59, 60 y 67.

quienes sostienen, tanto su inexistencia como categoría jurídica, como su carácter no vinculante, por tratarse de meras voliciones subjetivas o posibilidades futuras, esperanzas al fin y al cabo, que carecen de entidad jurídica y, por tanto, de reconocimiento por nuestro ordenamiento.

Conviene destacar el hecho de que gran parte de la escuela civilista francesa es encuadrable en este grupo¹⁷³, al sostener que las expectativas no poseen relevancia alguna para el Derecho. En este sentido, Mazeaud afirma que una expectativa no es más que una esperanza que por el momento no ha sido realizada¹⁷⁴, al igual que Carbonnier, para el que una expectativa puede quedar desnaturalizada por la mera voluntad de un tercero¹⁷⁵.

También en nuestra doctrina encontramos autores que sostienen la más completa irrelevancia jurídica de las expectativas, como Alvarado, para quien se trata de meras esperanzas dependientes de sucesos futuros sobre los que no se tiene ninguna relación jurídica anterior¹⁷⁶. En el mismo sentido, Marín Monroy afirma que decir que una expectativa es un derecho es lo mismo que no decir nada, por tratarse de la situación de un sujeto que puede, en lo futuro, llegar a tener un derecho, pero que en modo alguno lo tiene en el presente. En su opinión, no son más que posibilidades abstractas de un sujeto determinado incluido en una vocación¹⁷⁷.

¹⁷³ A excepción de Demogue, Titulesco y Girard, como hemos visto.

¹⁷⁴ MAZEAUD, H., MAZEAUD L. y MAZEAUD, J., *Leçons de Droit Civil, Vol. I, T. 1, Introduction a l'étude du Droit*, Paris, Éditions Montchrestien, 1972, p. 174.

¹⁷⁵ Para Carbonnier, una cosa son las simples expectativas y otra muy distinta los derechos adquiridos, siendo estos últimos aquellos que ha tenido acceso a nuestro patrimonio y de los que no podemos ser privados por persona alguna. Señala Zorrilla Ruiz –traductor de la obra de Carbonnier a nuestro idioma- que en Derecho español, serían derechos adquiridos todas aquellas posibles titularidades cuya eficacia no se condicionase a un hecho jurídico de la vida real o una conducta humana que puede desviar la presunta atribución de dicha titularidad. De ahí que sea una expectativa simple la situación del heredero testamentario que antes de la delación puede perder tal condición (arts. 657, 737, 738 y 739 CC); otro tanto sucede con el legitimario que ha incurrido en una causa de desheredación y que en virtud de ella puede ser privado de su «*pars debita*» por el causante (arts. 843 y siguientes); o el heredero «*abintestato*» cuya expectativa se consolida y accede al derecho adquirido cuando, con el complemento de la aceptación en tiempo debido, su llamamiento legal no se haya paralizado por la existencia de testamento (art. 912.1º CC). Véase CARBONNIER, J., *Derecho Civil, Vol. 1, T. 1, Disciplina general y derecho de las personas, traducido por Manuel Zorrilla Ruiz*, Barcelona, Bosch, 1960, pp. 119-120.

¹⁷⁶ ALVARADO, J., “Problemas transitorios del Código Civil”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, nº 84, 1894, p. 271.

¹⁷⁷ En su opinión, se abusó del término expectativa por olvidar su origen, que tiene estrecha e íntima dependencia de la teoría de la retroactividad de las leyes; así, aquellas situaciones de hecho que no dan lugar a un derecho adquirido y que no podían como tales oponerse a la aplicación inmediata de la nueva ley, se han llamado esperas, «*attentes*», expectativas, cuyo término no indica ninguna especie jurídica, ni contenido jurídico alguno. Véase MARÍN MONROY, A., “La reserva llamada tradicional u ordinaria. Su evolución (IV)”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 73, 1931, pp. 5-6. En el mismo sentido, Lacal sostiene que las expectativas son

2.4.2. Consideraciones doctrinales desde la perspectiva del Derecho privado en el sistema del *Common Law*

A. Notas previas sobre el *Common Law system*

Es bien conocida la distinción entre los dos sistemas jurídicos occidentales de mayor desarrollo, que ha dado lugar a su agrupación en dos *familias*, denominadas de forma genérica *Civil Law* o Derecho continental y *Common Law* o Derecho consuetudinario¹⁷⁸.

A pesar de que Inglaterra tenía lazos culturales profundamente arraigados al resto de Europa durante la Edad Media, su tradición legal se desarrolló de una manera diferente a la continental, debido a diversas razones. Entre otras, a la continuidad histórica que ha caracterizado al *Common Law*, ya que desde su aparición en la Edad Media, no hubo ruptura alguna en su desarrollo que sea comparable a la causada con la codificación en el *Ius Commune* del Derecho continental europeo. Y también a la desaparición del Estado absoluto y la consiguiente aparición del Estado de Derecho, que se desarrolló en fechas muy diferentes¹⁷⁹.

De forma genérica, las diferencias entre ambos sistemas son de estructura y técnica jurídica. Así las cosas, el *Common Law* es el Derecho tradicional, de elaboración predominantemente jurisprudencial, que se ha desarrollado en Gran Bretaña –con las salvedades apuntadas más atrás– y se ha extendido a Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y a las antiguas colonias británicas repartidas entre Asia y África. De ahí que resulte más correcta su denominación como *Common Law* y no como *English Law*. Por el contrario, el *Civil Law* es utilizado para hacer referencia al sistema jurídico influenciado por

aquellas situaciones que no alcanzan la categoría de derecho adquirido o pleno, por no haberse realizado aun el hecho que determina el nacimiento del derecho, ni su incorporación al patrimonio jurídico del favorecido por la vocación, aunque gozan de personalidad propia e independiente y ejerzan una influencia notoria en otros sectores de la actividad jurídica. Véase LACAL, P., “Las expectativas de derechos y los derechos expectantes”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 83, 1931, pp. 827, 828 y 829.

¹⁷⁸ VÁZQUEZ DE CASTRO, E., “Los contratos ilegales en el *Common Law*”, *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 55, nº 1, 2002, pp. 115-162, pp. 2-3. Para Castán, sin embargo, la clasificación de los sistemas jurídicos de cultura occidental debe ser tripartita, distinguiendo los sistemas de filiación romano-germánica (a la que pertenecen el Derecho francés y alemán), los de filiación anglosajona y los escandinavos, siendo el *Common Law* el sistema de filiación anglosajona. Véase CASTÁN TOBEÑAS, J., *Los sistemas jurídicos contemporáneos del mundo occidental*, Madrid, Reus, 1956, p. 18.

¹⁷⁹ Si bien en Francia, como estandarte de la nueva situación europea, la abolición del Estado absoluto tuvo lugar con la Revolución de 1789, en Inglaterra sin embargo, la instauración del Estado de Derecho fue un siglo antes, en 1688, de manos de otra gran Revolución, en este caso la inglesa. A día de hoy, un 60% del Derecho en el mundo es encuadrable en el sistema del *Civil Law*, frente a un 40% que se incardina en el *Common Law system*.

el Derecho Romano, que en su evolución, desembocó en la codificación como característica más destacable.

En cuanto a la Administración se refiere, la diversidad de orígenes históricos del Estado de Derecho también ha derivado en una dualidad en su forma de concreción. Así, en Inglaterra la Administración se va a someter a la ley privada –sistema del «*Rule of Law*»-, mientras que en Francia se somete a un Derecho propio, implantándose el sistema de régimen administrativo. De ahí que las principales diferencias entre uno y otro sistema radiquen en la organización administrativa, las facultades de la Administración y los tribunales competentes para conocer de los pleitos en que aquella interviene¹⁸⁰.

En la actualidad, sin embargo, bien pudiera decirse que a la vista de la evolución de estos dos sistemas, ambos caminan hacia una cierta convergencia¹⁸¹. Los países del *Common Law* tienden hacia una proliferación de leyes escritas, que adquieren cada vez una mayor relevancia, mientras que los países del *Civil Law* están potenciando cada vez más la función de la jurisprudencia en la conformación de su ordenamiento jurídico¹⁸². Esta convergencia es especialmente acusada en Estados Unidos que, a pesar de provenir de la tradición de Derecho Común, ha adoptado numerosas tradiciones del sistema Continental¹⁸³, derivado principalmente de sus lazos con España y Francia. De ahí que se afirme la existencia de una *American Legal Tradition* propia de los Estados Unidos y representativa del sistema federal¹⁸⁴, en la que el *Common Law* no ha tenido total aplicación, lo que ha llevado a la jurisprudencia a obviar voluntariamente ciertos institutos tradicionales del

¹⁸⁰ En cuanto a la organización administrativa presente en el sistema del Common Law, se afirma que la Administración inglesa se encuentra fuertemente descentralizada, en las que todas las funciones típicas del gobierno interior, constituían el contenido del «local government». Sobre las facultades de la Administración, se halla sometida a las mismas leyes que los particulares, por lo que carece de prerrogativas. Por último, se advierte que la Administración en Inglaterra se encuentra sometida a los tribunales ordinarios. Mientras que, por el contrario, el sistema de Derecho Continental dispone de una Administración fuertemente centralizada, revestida de privilegios –incluida la autotutela-, cuya actuación será fiscalizada por específicos tribunales especializados. Véase ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo, Vol. I, Concepto, fuentes, relación jurídico-administrativa y justicia administrativa*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 58. A estas características debe añadirse la falta casi absoluta de una burocracia en el sistema inglés. Véase GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 106-107.

¹⁸¹ VÁZQUEZ DE CASTRO, E., “Los contratos ilegales en el *Common Law*”, op. cit., p. 123.

¹⁸² CASTÁN TOBEÑAS, J., Los sistemas jurídicos contemporáneos del mundo occidental, op. cit., p. 89.

¹⁸³ Así por ejemplo, en el Estado de Louisiana conviven pacíficamente ambos sistemas, *Civil Law* y *Common Law*. Buena prueba de ello es su *Civil Code*, que aúna las características de ambos sistemas.

¹⁸⁴ Véase VON MEHREN, A., *Law in the United States: a general and comparative view*, Deventer, Kluwer Law and Taxation, 1989, pp. 45-48.

Derecho anglosajón por un lado y por otro a atenuar su aplicación en determinados aspectos, otorgando una férrea posición a su propia doctrina y sistematizando el acervo legal y jurisprudencial mediante formas típicas de codificación.

En punto a las expectativas, resulta de gran importancia realizar un examen de aquello que los ordenamientos propios del *Common Law* han establecido sobre el sentido genérico de esta institución. Para ello, nos referiremos a la doctrina y jurisprudencia anglosajona, debiendo advertir sin embargo, que resulta patente la forma en la que el Derecho británico ha impregnado los ordenamientos jurídicos del resto de países sujetos al Derecho Común, también en esta materia¹⁸⁵.

Comenzaremos, por tanto, por el estudio de la expectativa en el Derecho consuetudinario privado para, en el siguiente capítulo, referirnos de forma expresa a las concretas expectativas que se generan frente a los poderes públicos. Con respecto a esta distinción entre Derecho público y privado, aunque es más propia del sistema de *Civil Law*, también es utilizable en el contexto del *Common Law*, donde el Derecho público va unido indefectiblemente al Gobierno, mientras que el *Private Law* se compone del Derecho de contratos, la responsabilidad civil («*Tort Law*») y el Derecho de propiedad privada.

B. La expectativa derivada del incumplimiento contractual

En el sistema del *Common Law* encontramos un sencillo conjunto de reglas que tratan todas las formas posibles del denominado «*breach of contract*» o incumplimiento de contrato, incluyendo la responsabilidad por incumplimiento defectuoso de la obligación. No hay, por tanto, una distinción y sistematización de las diversas causas de las que puede derivar el incumplimiento¹⁸⁶, ya que tanto el retraso en el cumplimiento, como que éste sea defectuoso integran el concepto amplio de «*breach of contract*». Este tratamiento unitario se debe a una distinta concepción del contrato y de la obligación contractual en los ordenamientos del *Common Law*, en los que el contrato es concebido como una

¹⁸⁵ Pese a que el Derecho inglés no sea el que se aplica exactamente en todos estos países, cargados de cierto «mestizaje» jurídico, no se puede negar que todos adoptan un mismo sistema análogo al inglés, que siempre toman como referencia. Aunque en Gran Bretaña hay que tener en cuenta las peculiaridades que se dan en el Derecho escocés; mientras que en Estados Unidos no resulta de aplicación en Louisiana y en Canadá tampoco es aplicable en Quebec. Véase VÁZQUEZ DE CASTRO, E., «Los contratos ilegales en el *Common Law*», op. cit., p. 118.

¹⁸⁶ Sí que existe una categoría especial en la que se engloban aquellos supuestos en los que se conoce, con anterioridad al vencimiento de la obligación, que el deudor no va a cumplir en la fecha prevista o que el cumplimiento va a ser parcial o incorrecto. Es la «*anticipatory breach of contract*». Véase GONZÁLEZ-PALENZUELA GALLEGO, M.T., «Incumplimiento contractual y responsabilidad desde una perspectiva comparativa», *Anuario de la Facultad de Derecho*, nº 17, 1999, pp. 489-518, pp. 504-505.

promesa de garantía, más que como una promesa de un comportamiento derivado; la obligación contractual es, por ello, una garantía de un resultado determinado, más que un deber de conducta concreto¹⁸⁷.

Como exigencia universal de toda relación intersubjetiva, el sistema del *Common Law* también se encuentra fuertemente ligado al principio *pacta sunt servanda*, esto es, de lealtad a la palabra dada, que obliga al riguroso cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes («*agreements must be kept*»), pero con distinto fundamento al Derecho continental. De hecho, la visión eminentemente económica en la que se basa el Derecho contractual inglés¹⁸⁸, hace que la obligatoriedad misma de los contratos no derive de la máxima «*pacta sunt servanda*». Así, para que un contrato sea exigible es necesaria, además, la denominada «*consideration*» formal¹⁸⁹. Si bien un contrato otorgado bajo una forma legalmente determinada obliga a las partes¹⁹⁰, esta «*consideration*» fundamenta el vínculo obligatorio en la concepción de que una promesa o prestación únicamente será eficaz jurídicamente si, a cambio de la misma, se ofrece una contraprestación que el Derecho reconozca como apreciable («*valuable consideration*»), sin que quepa en ningún caso, valoración alguna sobre la posible ilegalidad o inmoralidad del contrato, tan sólo la seriedad en la intención de obligarse. Con lo que se parte de que cualquier acuerdo de voluntades no será jurídicamente obligatorio; la «*consideration*» se erige como requisito sustantivo para la formación del contrato.

Además, los férreos principios del *Common Law* en cuanto a los contratos han experimentado una suerte de *erosión*, gracias a la aplicación de la *Equity*¹⁹¹ y la

¹⁸⁷ De ahí que literalmente, el «*breach of contract*» sea cualquier infracción o ruptura del contrato, es decir, un incumplimiento del contrato, por lo que el deudor ha de responder por los daños y perjuicios causados a la contraparte. Véase DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, G., *La mora y la responsabilidad contractual*, Madrid, Civitas, 1996, p. 282.

¹⁸⁸ En cuanto al Derecho estadounidense se refiere, la aplicación de esta regla del «*pacta sunt servanda*» es mínima, hasta el punto de haber buscado fórmulas que permitieran a los jueces llegar a soluciones más equitativas para una apropiada distribución del riesgo derivado de actuaciones no imputables a los contratantes. La rigidez del modelo británico ha tratado de ser mitigada por la doctrina jurídica estadounidense por considerar la «*doctrine of absolute contracts*», una regla vacía, obsoleta y de alcance residual, en vigor sólo en aquellas situaciones en las que todavía no se haya reconocido una de las innumerables excepciones formuladas por la jurisprudencia estadounidense. Véase GILMORE, G., *La morte del contratto*, traducido por Fusaro, A., Milán, Giuffré, 1988, pp. 80-82.

¹⁸⁹ VÁZQUEZ DE CASTRO, E., “Los contratos ilegales en el Common Law”, op. cit., p. 139.

¹⁹⁰ Se trataría de contratos documentados formalmente, esto es, «*instruments or agreements under seal*» o también «*contracts by deed*».

¹⁹¹ Como sabemos, la *Equity* es un sistema paralelo, que surgió en los albores del siglo XV, de forma paralela al *Common Law*, con objeto de cubrir las carencias de este último y moldear de algún modo las rigideces de su aplicación ante los tribunales, haciendo efectivos los principios de justicia y moralidad. Hasta 1873, ambos sistemas se usaban de forma separada por los tribunales, siendo la *Equity* administrada por el *Chancellor* en la *Court of Chancery*; de ahí que se denominara «*Equitable Law*» o «*Law of Chancery*». La *Judicature Act* de 1873 puso fin a esta

praxis comercial, lo que ha dejado resquicios para la aplicación de las reglas de la buena fe en materia contractual¹⁹². Y es que a diferencia de lo que ocurre en nuestro sistema, el Derecho consuetudinario no ha venido reconociendo de forma general ninguna obligación de las partes de actuar de buena fe. De hecho, históricamente ha primado el principio de libre contratación, por el que las partes podían abandonar las negociaciones previas a la firma si así lo creían conveniente o incluso amenazar con no firmar el contrato para obtener condiciones más ventajosas¹⁹³. De ahí que el criterio judicial fuera coherente con este principio, dejando plena libertad a las partes para contratar, lo que creaba una gran inseguridad jurídica en materia contractual.

Esta situación, como decimos, ha comenzado a cambiar y de hecho, los ordenamientos escocés, canadiense y australiano ya reconocen la obligación de actuar de buena fe en determinados casos. Sin embargo, el Derecho inglés, por el momento, tan sólo lo reconoce a nivel judicial y no para todos los contratos. En virtud de esta nueva tendencia, se ha establecido que, para ciertos contratos, debe entenderse la existencia de un pacto implícito por el que ninguna de las partes puede realizar una actividad que tenga el efecto de cercenar el derecho de la otra al disfrute de las ventajas normales del contrato. Este pacto implícito de buena fe impone un empeño de cooperación recíproca, una exigencia de comportamiento honesto que recae en ambos contratantes¹⁹⁴, es lo que se conoce como «estándares de comportamiento».

distinción, fusionando ambos sistemas para que fueran empleados en la High Court of Justice. A pesar de que tiene diversos significados, en cuanto interesa, seguiremos la definición de Sir Henry Maine, que la describe como «*a fresh body of rules by the side of the original founded on distinct principles and claiming to supercede the law by virtue of a superior sanctity inherent in those principles*». Véase MAINE, H., *Ancient Law: Its connection with the early history of society and its relation to modern ideas*, Londres, John Murray, 1870, pp. 28-29. Por su parte, Maitland sostiene que no debería pensarse que la ley y la *Equity* son dos sistemas rivales, sino que debe entenderse la *Equity* como «*supplementary law, a sort of appendix added to our code*». Véase MAITLAND, F.W., *Equity, a course of lectures*, Cambridge, Cambridge University Press, 1936, pp. 18-19.

¹⁹² Se sostiene que la doctrina de la «*consideration*» tendría una nueva función atribuida, como es la de controlar de una forma más efectiva no sólo la seriedad de la voluntad de los contratantes en obligarse, sino como instrumento para controlar la igualdad de poder contractual y la proporcionalidad de los sacrificios recíprocos de las partes. Por tanto, esta nueva función va a tener relevancia práctica como instrumento difuso en manos de los jueces para evitar los abusos de poder contractual en la determinación del contenido del contrato y contra la violación de particulares valores ético-sociales. Véase VÁZQUEZ DE CASTRO, E., «Los contratos ilegales en el Common Law», *op. cit.*, p. 141.

¹⁹³ Véase la Sentencia *Berkeley Community Villages Ltd and another v Pullen and others* (2007) EWHC 1330 (Ch); y también la Sentencia *Gold Group Properties Ltd v BDW Trading Ltd* (2010) EWHC 1632 (TCC).

¹⁹⁴ Dos Sentencias han marcado la diferencia en este sentido: la Sentencia *Yam Seng Pte. Limited v International Trade Corporation Ltd* (2013) EWHC 111 (QB) y la Sentencia *Mid Essex Hospital Services NHS Trust v Compass Group UK and Ireland Ltd* (2013) EWCA Civ 200, más conocida como Sentencia *Medirest*. La Sentencia *Yam Seng* recoge el caso del incumplimiento contractual

En cuanto nos interesa, la buena fe implica, por tanto, actuar de forma fiel y leal en el proceder, para no defraudar las expectativas que legítimamente pudieron haberse suscitado en la contraparte. Se advierte, por ello, un número cada vez mayor de decisiones judiciales que se adoptan en base al principio de buena fe («*good faith*»), con objeto de ponderar el comportamiento de las partes en la fase previa a la firma efectiva del contrato. Los tribunales están empleando esta doctrina para dar efectividad a la intención de las partes o para proteger sus expectativas razonables»¹⁹⁵. En este sentido, aunque su uso sigue respondiendo a la casuística, circunscribiéndose a supuestos de hecho bien definidos -lo que sin duda separa este sistema del de base romanista-, se configura como un incumplimiento del contrato por haberse ejecutado contra la buena fe.

Sin embargo, parte de la doctrina se ha mostrado contraria a esta nueva tendencia contractual, puesto que los estándares de comportamiento de las partes bajo este principio no están bien definidos, de modo que las partes cuentan con escasa información para determinar cuáles deben ser sus «*legitimate expectations*» al momento de la formación del contrato¹⁹⁶ y cuáles después, por

por parte de la empresa International Trade. El contrato, firmado al amparo de la legislación inglesa, no recogía mención alguna sobre el deber de buena fe de las partes, pero Yam Seng alegó la existencia de una obligación implícita de que ambas partes actuaran sometidas a este principio. El tribunal (*High Court*) le dio la razón al demandante fundamentando el fallo en los argumentos de una Sentencia de 1989, *Interfoto Picture Library Ltd v Stiletto Visual Programmes Ltd* (1989) 1 QB 433, donde se decía que en la mayoría de los ordenamientos jurídicos no pertenecientes al *Common Law*, el Derecho de obligaciones reconoce y defiende un principio que obliga a las partes a celebrar los contratos y cumplirlos de acuerdo a los dictados de la buena fe. Esta obligación no significa simplemente que no puedan engañarse la una a la otra, sino que va más allá, exigiéndose a ambas partes que jueguen limpio, sean sinceras y pongan todas las cartas sobre la mesa, actuando de forma transparente. Y a pesar de que el Derecho inglés no ha defendido tal principio, ha desarrollado de forma gradual algunas soluciones en respuesta a ciertos abusos en materia contractual, como por ejemplo, reconociendo que efectivamente existe una obligación implícita de buena fe.

¹⁹⁵ Así, por ejemplo, la elaboración doctrinal que ha recepcionado el deber de ejecutar el contrato conforme a la buena fe fue articulada por primera vez en el año 1933, por la Court of Appeal de Nueva York, en el caso *Kirke La Shelle Co. V Pauls Armstrong Co* (Sentencia 263 N.Y. 79; 188 N.E. 163; 1933 N.Y.). En este asunto, el actor había suscrito contrato de representación por el que obtendría la mitad de las futuras ejecuciones teatrales de su obra y la promesa de que tendría derecho a aprobar individualmente cada contrato que el demandado celebrara en relación a la misma, salvo las proyecciones cinematográficas. Tras interponer la demanda en reclamación del 50 por cien derivado de los derechos de la obra cedidos por la demandada para rodar una película sonora (la primera se estrenó en 1927), la *Court of Appeal* estimó la petición ya que, a pesar de que en la «*contemplation*» se había exceptuado todo derecho derivado de proyecciones cinematográficas, a juicio del tribunal se había violado la promesa expresa que otorgaba a la actora aquel derecho de aprobación, lo que en base al principio de buena fe y «*honeste agere*» suponía un incumplimiento contractual por parte de la demandada. Véase FACCO, J.H., «*Good faith* en el ejercicio de poderes contractuales discrecionales (¿Un punto de contacto entre *Common Law* y *Civil Law*?)», *Revista de Derecho Privado*, nº 22, 2012, pp. 149-167, p. 154.

¹⁹⁶ Así, se afirma que sería perfectamente prescindible esta doctrina de las «*considerations*», puesto que podrían ser racionalizadas en todos los casos en los que se aprecie que es deficiente

representar indicadores eficientes de que se trata de un desarrollo del contrato conforme a las exigencias de la buena fe¹⁹⁷. Por ello, la solución propugnada por la doctrina jurídica¹⁹⁸ es que, en tanto no exista un criterio legal adecuado, lo que otorgará mayor seguridad a las partes será fijar de forma expresa el deber de buena fe, tanto durante las negociaciones previas, como posteriormente en el clausulado del contrato, así como los concretos estándares de conducta que se requieren a tal efecto, todo ello de la forma más detallada posible.

Este recurso al principio de la buena fe evidencia la ya comentada convergencia gradual entre los sistemas de *Civil Law* y de *Common Law*¹⁹⁹, a pesar de que persistan las obvias diferencias en cuanto a la forma de concretarse este sistema, derivada de la interpretación rigurosa y subjetiva del principio de buena fe para el *Common Law system*, frente a la opinión más abierta de la doctrina continental, que atribuye a la buena fe un talante más general, como regla de un comportamiento negocial caracterizado por la lealtad y la corrección.

C. La expectativa generada por una promesa

Las promesas que se efectúan en el ámbito privado ¿resultan vinculantes para el sistema de Derecho común? La mayoría de las teorías de la relación contractual sostienen que el Derecho de contratos tiene que ver con las promesas y su efectivo carácter vinculante. Así lo ha recogido la *Restatement of Contracts* americana, pilar fundamental de la legislación de contratos²⁰⁰, define a

y podría reconducirse a través de la noción de *Public Policy*; se ha dicho, asimismo, que esta doctrina pone de manifiesto un talante paternalista que limita la libertad de las partes en las relaciones privadas. Véase BURTON, S.J., "Breach of contract and the Common Law duty to perform in good faith", *Harvard Law Review*, nº 94, 1980, p. 373. En el mismo sentido, ATIYAH, P.S., *An introduction to the Law of Contracts*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 151.

¹⁹⁷ La Sentencia *Yam Seng* citada más atrás (vid nota 171), estableció en cuanto a estos estándares, que van más allá de la simple honestidad entre las partes, exigiendo una actuación que no pueda ser considerada impropia, inadmisibles o desmedida. El tribunal consideró que existen ciertos comportamientos concretos que se adecúan a este principio de buena fe en determinados escenarios, como la fluidez en la comunicación, la cooperación entre las partes o la necesidad de compartir información, por lo que su omisión deliberada supone un actuar deshonesto que se contradice con la buena fe en los contratos de servicios de larga duración. La nota negativa proviene del hecho de que estos estándares no son genéricos, sino que por el momento son de aplicación sólo a cierto tipo de contratos.

¹⁹⁸ Véase MAUGHAN, A. y WELLS, S., "Faith in the system", *The Commercial Litigation Journal*, mayo-junio, 2013, pp. 17-18.

¹⁹⁹ Véase FACCO, J.H., "Good faith en el ejercicio de poderes contractuales discrecionales", *op. cit.*, p. 167.

²⁰⁰ *Restatement (Second) of Contracts*. 1. "A contract is a promise or set of promises for the breach of which the law gives a remedy, or the performance of which the law in some way recognizes as a duty".

este último como una promesa jurídicamente ejecutable («*legally enforceable*»). Las promesas embeben, pues, los contratos, conformando su base²⁰¹.

Existen diversas teorías que tratan de explicar la razón de esta vinculatoriedad²⁰². De entre todas, destacamos la teoría del contrato, que sostiene que la ejecución de las obligaciones contractuales tiene su fundamento en el hecho de que las promesas tengan fuerza moral inherente y vinculatoriedad jurídica²⁰³. Tradicionalmente ha existido la creencia de que el repudio de un acuerdo suponía un perjuicio moral; las promesas eran sagradas *per se*, y se consideraba un hecho despreciable el no mantener una promesa; tanto, que una sociedad organizada no debía tolerarlo. A día de hoy, no cabe duda que el propio sentido común encuentra repulsivo el incumplimiento de una promesa. Y no podemos ignorar el hecho de que jueces y operadores jurídicos también expresan este sentimiento cuando manifiestan que no es dable quedar impune ante tales incumplimientos²⁰⁴.

En cuanto a las promesas que tienen carácter vinculante, el Derecho de contratos tan sólo reconoce esta naturaleza contractual a aquéllas que son realizadas a cambio de algo o donde la persona a la que se le ha prometido algo («*promisee*») haya confiado de forma razonable en dicha promesa, incluso en perjuicio propio.

Encontramos, por ello, dos tipos de normas que se entremezclan en la propia teoría de los contratos en el Derecho consuetudinario, al regular de forma simultánea los contratos y las promesas: las normas morales y las jurídicas. Pero el fundamento de cualquier condena a esta situación debe alejarse de toda moral y ética, para entrar en el campo legal, dado que al fin y al cabo se trata de

²⁰¹ Se afirma que las promesas son la forma de mayor aceptación social para generar expectativas, y probablemente, el paradigma de las acciones derivadas de la frustración de una expectativa. En *Private Law*, las expectativas que nacen de una promesa y la confianza que se ha depositada en la misma, son protegidas en el marco de los contratos. En «*administrative law*», esta premisa debe extenderse a la inclusión de aquellas promesas que se hayan formulado durante el desarrollo de procedimientos administrativos individuales, aunque formalmente no constituyan un contrato. Del mismo modo, un anuncio público en el que se adopte una posición concreta en una política determinada, también genera expectativas de que dichos órganos se comportarán de acuerdo a los contenidos de dicho anuncio. Véase BARAK-EREZ, D., “The doctrine of legitimate expectations and the distinction between the reliance and expectation interests”, *European Public Law*, vol. 11, nº 4, 2005, p. 593.

²⁰² Así por ejemplo, la teoría de la autonomía («*Autonomy Theory*») sostiene que para ser libres debemos tener la capacidad de compromiso; por medio de una promesa, una persona invita a otra a confiar y romper dicha promesa supondría un abuso de aquella confianza. Pero también está la «*welfare economic theory*», entre otras. Véase BELLIA, A.J., “Promises, trust and contract Law”, *The American Journal of Jurisprudence*, nº 47, 2002, p. 26.

²⁰³ Sentencia *Light, Heat and Power Co. v Montgomery Light & Water Power Co.* (1909) 171 F 553, 561 (CC MD Ala)

²⁰⁴ BIRMINGHAM, R.L., “Breach of contract, damage measures and economic efficiency”, *Rutgers Law Review*, nº 24, 1979-1980, p. 281.

Derecho de contratos²⁰⁵. No puede equipararse el contenido de la obligación legal y las consecuencias del incumplimiento de un contrato, con el contenido de una obligación moral y las consecuencias morales de su incumplimiento²⁰⁶.

Este fundamento, que de forma común se repite contratos y promesas y que constituye la base de la defensa jurídica que se otorga, recae en la noción de confianza («*trust*»). La necesidad de que ciertas promesas sean merecedoras de confianza es la razón por la que el Derecho les otorga protección efectiva²⁰⁷. El Derecho de contratos fortalece esta confianza en tanto que es lo que sirve de base para que una persona confíe en que otra cumplirá su promesa. De este modo, si el propio ordenamiento jurídico otorga ejecutabilidad a ciertas promesas²⁰⁸, habrá confianza en que dicha promesa será cumplida en sus términos. Y esta es la base para que existan contratos²⁰⁹.

D. El resarcimiento por la frustración de expectativas («*expectation, reliance and restitutionary measures of recovery*»)

Como hemos visto, efectivamente el *Common Law* protege las expectativas generadas en los negocios privados. Ahora bien ¿de qué forma?

²⁰⁵ Véase la Sentencia *Bromage v Genning* (1616) 81 Eng. Rep. 540 (KB).

²⁰⁶ SHIFFRIN, S. V., "The divergence of contracts and promise", *Harvard Law Review*, nº 120, 2007, p. 710.

²⁰⁷ BELLIA, A.J., "Promises, trust and contract Law", *The American Journal of Jurisprudence*, nº 47, 2002, p. 27.

²⁰⁸ Se ha planteado el supuesto de la ruptura de la promesa de matrimonio y si sería vinculante en el sistema del *Common Law*. La respuesta debe ser afirmativa, pero solo en la mitad de los Estados que conforman EEUU, que han otorgado naturaleza contractual y carácter vinculante a la promesa de contraer matrimonio, de forma tal que ante un incumplimiento de dicha promesa, cabe la posibilidad de interponer acción judicial por los daños y perjuicios ocasionados. Lógicamente, se trata de una relación contractual distinta a la del resto de contratos, pero ya existe una jurisprudencia relativamente consolidada al efecto. Por todas, véase el asunto *In re Marriage of Mehren & Dargan* (Sentencia 2004, 118 Cal. App. 4th 1167), en el que el *Supreme Court* de California estableció las diferencias entre los contratos de matrimonio y los contratos comerciales. En los de matrimonio, existe una expectativa de que el contrato nunca será revocado y debe probarse de forma fehaciente que existía un contrato válido con el propósito de contraer matrimonio y que las partes tenían intención de obligarse mediante dicho contrato. Históricamente, los daños que podían solicitarse cubrían los causados a la salud, los sentimientos y a la reputación (Sentencia *Bibelhausen v Bibelhausen* (1915) 159 Wis 365). En la actualidad, la indemnización que se solicita en esta acción solicita el reembolso de los gastos con ocasión de la futura boda, inadmitiéndose los derivados de los daños a la propia imagen o a la posición social (Sentencia *Standard v Bolin*, 1977, 565 P2d, 94, Wash.).

Los Estados que no permiten esta reclamación judicial así lo han establecido por ley (California, Connecticut, Florida, New Jersey, New York y Pennsylvania).

²⁰⁹ KIMEL, D., "Neutrality, autonomy and freedom of contracts", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 21, nº 3, 2001, pp. 490.

Debemos en este punto, diferenciar dos escenarios distintos dentro de este Derecho común, ya que si bien el sistema británico ha elaborado la «*doctrine of frustration of contracts*», sobre la misma se ha esbozado un concepto de «*impracticability*», propio del *Common Law* estadounidense, con características algo distintas a las propias del sistema británico²¹⁰. Ahora bien, a pesar de que los caminos elegidos son distintos, en la práctica el resultado es el mismo, porque el incumplimiento de la prestación («*discharge*») por parte del deudor, no le exonera de responsabilidad, que puede consistir en el efectivo cumplimiento del contrato en sus propios términos («*performance*»)²¹¹ o bien en la compensación por daños a la parte cumplidora («*compensation*»). Nótese, sin embargo, que sólo cabrá la indemnización de los daños objetivos, sin espacio para los posibles daños morales que dicho incumplimiento hubiera podido causar; el Derecho de contratos ignora todo tipo de elemento personal resultante del incumplimiento²¹².

En cuanto nos interesa, es necesario establecer el daño objetivo resarcible²¹³. Para ello, el órgano judicial deberá hacer uso de las nociones propias de la disciplina del resarcimiento del daño para satisfacer las expectativas frustradas del acreedor («*expectation damages rule*»). Esta regla es, de acuerdo con la teoría clásica, el principio natural y distintivo de indemnización en materia

²¹⁰ En puridad, dentro de los supuestos en los que existen circunstancias sobrevenidas que imposibilitan el cumplimiento del contrato se distinguen 3 doctrinas distintas: la «*impossibility of performance*», «*impracticability*» y «*frustration of purpose*». La doctrina de la «*impossibility*» comprende los supuestos tradicionales más propios del sistema anglosajón, en los que desaparece un estado de cosas cuya existencia constituía una condición necesaria de la obligación contractual, como la muerte del deudor, lo que conducirá siempre a la «*frustration of purpose*». La «*impracticability*» es la simple evolución de la figura anterior, por la que desaparece la posibilidad de usar el bien o la prestación objeto del contrato, pero sin destruirlo totalmente, con lo que a pesar de no haber una imposibilidad total de la prestación, el resultado es inútil respecto a la finalidad que se esperaba con su ejecución. Y la doctrina del «*frustration of purpose*» se da cuando, tras un evento sobrevenido, deba calificarse la prestación de imposible; o cuando la finalidad que el sujeto deudor busca se hace irrealizable; Sentencias de la *Court of Appeal* inglesa, *Krell v Henry* (1903) 2 KB 740 y también la *Paradine v Jane* (1647) 4 (KB). Véase CHAMIE, J.F., "Frustration of contract e impossibility of performance en el Common Law inglés", *Revista de Derecho Privado*, nº 16, 2009, pp. 100-101.

²¹¹ Véase la Sentencia de la *House of Lords Co-operative Insurance Society Ltd. V Argyll Stores (Holdings) Ltd.* (1998) Ac 1.

²¹² Se refiere en este caso a cualquier tipo de vergüenza o de humillación personal que el incumplimiento hubiera ocasionado a la parte cumplidora. Véase BIRMINGHAM, R.L., "Breach of contract, damage measures and economic efficiency", op. cit., p. 285.

²¹³ Quien sufre el incumplimiento dispone de diferentes «*legal remedies*», para hacer efectivo su derecho, que van desde el resarcimiento por los daños y perjuicios causados («*money damages*»), a la ejecución del contrato en sus propios términos («*specific performance*») o incluso una modificación del contrato («*reformation*»).

contractual²¹⁴ y su máxima representación la encontramos en la Sentencia *Hawkins v McGee*²¹⁵.

Se prevén tres posibilidades distintas dentro de los «*legal remedies*», como son «*expectation*», «*reliance*» and «*restitution*». La primera, mediante la aplicación de la regla general del «*expectation interest*»²¹⁶, situaría al acreedor en la misma posición en la que estaría de haberse cumplido el contrato en sus propios términos, de forma que sería el equivalente al lucro cesante («*lost profit*») en el sistema del *Civil Law*. Las dos restantes, la regla del «*reliance damages*» y la de «*restitution damages*»²¹⁷, son conceptos asimilables al daño emergente del *Civil Law*. En cuanto a los «*reliance interest*»²¹⁸, la jurisprudencia no es homogénea, aunque suele gravarse con estos gastos a la parte que los haya realizado. La cuantía a conceder por cada uno de estos conceptos es variable, aunque de forma general, la cuantía de las «*expectations*» suele rebasar el límite de lo

²¹⁴ Artífices de esta teoría son Fuller y Perdue. Véase FULLER L. y PERDUE, W., “The reliance interest in contract damages”, *Yale Law Journal*, nº 46, 1936, pp. 52-96. Contra la misma se ha argumentado por la doctrina que, si bien supuso la apertura de una nueva vía en la materia, a día de hoy ha quedado completamente desfasada e incluso complica las indemnizaciones en Derecho de contratos. Véase KREITNER, R., “Multiplicity in contract remedies”, en COHEN y MCKENDRICK (Eds.), *Comparative remedies for breach of contract*, Oregon, Hart Publishing, 2005, p. 24.

Contra esta teoría clásica se han lanzado dos alternativas posibles: la llamada “*The phantom reliance interest in contract damages*» por un lado y la «*Net expectation interest in contract damages*» por otro. Ambas se muestran contrarias a la teoría clásica por encontrarla más confusa que útil y en las dos se adopta un punto de vista modificado de la teoría del «*expectation interest*» como aspecto clave de la indemnización contractual, que converge hacia los «*reliance interests*», ofreciendo así una menor complejidad en cuanto a las reglas para la cuantificación indemnizatoria. Véase KELLY, M., “The phantom reliance interest in contract damages”, *San Diego Law Review*, nº 38, 2001, pp. 169-193. Véase asimismo, BARNES, D., “The net expectation interest in contract damages”, *Emory Law Journal*, nº 49, 1999, p. 1147.

²¹⁵ Sentencia *Hawkins v McGee* (1929) 146 A 641 (NH).

²¹⁶ En la Sentencia *Wertheim v Chicoutimi Pulp Company* (1911) AC 301 (*Privy Council*), Lord Atkinson estableció en cuanto a los «*expectation interests*» que la intención de la ley cuando otorga una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados en un incumplimiento contractual, que quien reclama sea repuesto en una situación similar a la que hubiera tenido, de haberse cumplido el contrato, siempre que esto pueda conseguirse con dinero.

²¹⁷ También denominado «*down-payment*», pretende indemnizar al demandante en los supuestos de enriquecimiento injusto por parte del demandado. Véase la Sentencia *Moses v Mcferlan* (1558-1774) All ER 581 (*Moses*), en la que Lord Mansfield sostuvo que el *quid* de la cuestión en este tipo de acciones es que el demandado está obligado, por «las ataduras de la justicia y de la Equity», a devolver el dinero.

²¹⁸ Definen Fuller y Perdue los «*reliance interests*» como aquellas situaciones «*where a plaintiff has changed their position because of their reliance on the contract with the defendant, the object is to put the plaintiff in as good a position as they were prior to the promise*», de modo que se concede en aquellos supuestos en los que no cabe indemnizar los «*expectation interest*», debido entre otras razones, a la imposibilidad de estimar las ganancias dejadas de percibir. Véase FULLER, L.L. y PERDUE, W., “The reliance interests in Contract Damages”, op. cit., p. 29.

concedido por motivo del «*reliance interest*»²¹⁹. Mediante los «*restitution damages*» se pretende restaurar el *status quo* existente con anterioridad.

La protección otorgada a los «*expectation interests*» de quien ha cumplido el contrato es esencial; los contratos existen dado que, sobre la base de la cooperación mutua, se ofrece a ambas partes la oportunidad de obtener ganancias. En caso de que haya incumplimiento por una de las partes, si se limitara la indemnización a resarcir los daños efectivamente causados y a proteger la confianza depositada, la parte incumplidora siempre resultaría beneficiada por este incumplimiento, por resultarle más ventajoso incumplir que cumplir²²⁰. Por esta razón, el principio de eficiencia («*efficiency*») requiere que para la valoración de los daños causados por el incumplimiento, se sitúe a la parte cumplidora en una posición equivalente a la que hubiera obtenido de no haberse frustrado aquél²²¹.

De este modo, el objetivo principal de esta indemnización será, obviamente, la de compensar a la parte acreedora del contrato por los perjuicios sufridos, lo que no quiere decir que se trate de lograr la indemnidad total²²². Así se estableció gracias al principio SAAMCO²²³, por el que «*a defendant is not liable in damages in respect of losses of a kind that fall outside the scope of his duty of care*», que ha sido posteriormente aplicado de forma amplia a la materia de contratos²²⁴. En realidad, la indemnización por los daños derivados del incumplimiento contractual cumple en conjunto, diversas funciones, punitivas, disuasorias y de sosiego para el que reclama²²⁵. De lo que se trata es de colocar a quien reclama en la misma posición que tendría si el deudor hubiera cumplido su promesa, puesto que la finalidad del Derecho es buscar el cumplimiento de las promesas²²⁶.

²¹⁹ En el Derecho estadounidense, la cuantificación de las «*reliance interest*» debe ser inferior a lo que se conceda como «*expectation interest*». Véanse en este sentido, las Sentencias *Anglia Television v Reed* (1972) QB 60 (CA) y también la Sentencia *Apotex Inc. v Global Drug Ltd.* (1998) 83 CPR (3d) 448.

²²⁰ Véase la Sentencia *Hyde Park Residence Ltd. v Yelland* (1999) RPC 655 36-37 y también la Sentencia *James v Board of Commissioners* (1886) 44 Ohio St. 226, 6, NE 246.

²²¹ BIRMINGHAM, R. L., “Breach of contract, damage measures and economic efficiency”, op. cit., pp. 285-286.

²²² PEARCE, D. y HALSON, R., “Damages for breach of contract: compensation, restitution and vindication”, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 28, nº 1, 2008, p. 78.

²²³ Así denominado porque deriva de la Sentencia *South Australia Asset Management Corp. v York Montague Ltd.* (1997) AC 191.

²²⁴ Este principio viene a decir que el demandado no es responsable por los daños ocasionados en aquello que quede fuera de su deber de cuidado.

²²⁵ Sentencia *Daniels v Thompson* (1998) 3 NZLR 22.

²²⁶ Sentencia *Farley v Skinner* (2001) UKHL 49, (2002) 2 AC 732.

Un aspecto interesante y de innovación en el sistema resulta del «*official comment*» n° 6 al artículo 2-615 del *Uniform Commercial Code (UCC)*, que derivó en el *Restatement (Second) of Contracts*, de 1981. Si bien el UCC²²⁷ no concede al juez la posibilidad de modificar los términos originales del contrato, el comentario oficial ha suavizado este rigor, reconociendo al juez la posibilidad de adaptar el reglamento negocial para restablecer el equilibrio entre las prestaciones, cuando las circunstancias del caso concreto y razones de justicia así lo requieran²²⁸. En dicho comentario, la doctrina encontró ocasión para señalar un camino más flexible, que la jurisprudencia interpretó como expresión de la buena fe en la ejecución del contrato²²⁹. De este modo, la disciplina de la «*impracticability*» asume un carácter innovador respecto del ordenamiento *tradicional* y se pone en línea con otros casos de revisión judicial de los contratos en el sistema estadounidense²³⁰, encaminados a limitar la autonomía privada en el respeto de estándares de comportamiento inspirados en el deber de buena fe²³¹ y corrección en las relaciones comerciales²³².

²²⁷ Artículo 2-615 del Uniform Commercial Code: «*Excuse by Failure of Presupposed Conditions. «Except so far as a seller may have assumed a greater obligation and subject to the preceding section on substituted performance: (a) Delay in delivery or non-delivery in whole or in part by a seller who complies with paragraphs (b) and (c) is not a breach of his duty under a contract for sale if performance as agreed has been made impracticable by the occurrence of a contingency the non-occurrence of which was a basic assumption on which the contract was made or by compliance in good faith with any applicable foreign or domestic governmental regulation or order whether or not it later proves to be invalid; (b) Where the causes mentioned in paragraph (a) affect only a part of the seller's capacity to perform, he must allocate production and deliveries among his customers but may at his option include regular customers not then under contract as well as his own requirements for further manufacture. He may so allocate in any manner which is fair and reasonable. (c) The seller must notify the buyer seasonably that there will be delay or non-delivery and, when allocation is required under paragraph (b), of the estimated quota thus made available for the buyer».*

²²⁸ Official Comment n° 6: «*In situations in which neither sense nor justice is served by either answer when the issue is posed in flat terms of "excuse" or "no excuse," adjustment under the various provisions of this Article (Chapter) is necessary, especially the sections on good faith, on insecurity and assurance and on the reading of all provisions in the light of their purposes, and the general policy of this Act to use equitable principles in furtherance of commercial standards and good faith».*

²²⁹ Véase la Sentencia *ALCOA, Aluminium Co. of America v Essex Group Inc.* (1967) 499F. Supp. 53, 72 (W.D. Pa. 1980).

²³⁰ CHAMIE, J.F., "Frustration of contract e impossibility of performance en el Common Law inglés", op. cit., pp. 120-121.

²³¹ Buena fe que es definida por el UCC (secc. 1-21, 19) como la honestidad de hecho exigida en la conducta o transacción de que se trate.

²³² Se ha dicho que esta doctrina de la buena fe sentada por el *Common Law* estadounidense surgió para convertir los contratos meramente ilusorios en contratos efectivamente ejecutables y acordes a la ley. Y que dicha finalidad inicial ha variado a día de hoy, teniendo dos nuevas funciones. La primera, permitir el desarrollo de transacciones comerciales eficientes que, de otro modo, no se hubieran conseguido; si las partes tuvieran que lograr un acuerdo inicial sobre cada detalle en la ejecución del contrato, posiblemente no hubieran firmado. Por eso, la buena fe también incluye que cada parte se esfuerce al máximo para conseguir la finalidad del contrato. La segunda, servir de estándar para futuras aplicaciones en esta u otras materias.

Sin embargo, no podemos olvidar que esta reinterpretación del UCC data de 1981, con lo que la cuestión que se plantea es si todavía debe aplicarse la doctrina de la buena fe en la indemnización derivada de la materia contractual. Y si la respuesta es afirmativa, cómo se aplica por los tribunales. Al respecto, debemos hacer notar que doctrina y jurisprudencia no han ido de la mano en esta materia. Así, la Sentencia *Conomos*²³³ estimó la demanda, condenando a *Sun Company* por haber incurrido en un incumplimiento de contrato de mala fe, condenándole al pago de «*expectation interests*» por los beneficios dejados de obtener y también por «*reliance damages*», para resarcir los gastos en los que efectivamente había incurrido el demandante. Además, aceptando expresamente la doctrina recogida en el artículo 205 de la *Restatement of Contracts*, afirmó que la actuación de buena fe era un requisito exigido a ambas partes de un contrato.

Como ya hemos visto, esta aplicación del principio de buena fe, siquiera implícito, permitía a los tribunales armonizar las «*reasonable expectations*» de las partes. De modo que, a pesar de que en el contrato no se recoja de forma expresa una obligación de las partes a actuar de buena fe, ésta debe entenderse implícita en el contrato para no defraudar las legítimas expectativas de la otra parte²³⁴.

Es evidente que, en el *Common Law*²³⁵ son continuas las referencias jurisprudenciales a la buena fe y a las «*reasonable expectations*», aunque se encuentren –al igual que ocurre en Derecho español–, diferentes variantes de esta expresión²³⁶. Pero en resumen, cuando hacen mención a los conceptos de

Véase HOUH, E., “The doctrine of good faith in Contract Law: A (nearly) empty vessel?”, *Utah Law Review*, 2005, pp. 17-20.

²³³ Sentencia *John B. Conomos, Inc. v Sun Company* (2003) 831 A 2d 696 (Pa Super Ct).

²³⁴ Así se establece en la Sentencia *Wood v Lady Duff-Gordon* (1917) 222 NY 88, 118 NE 214.

²³⁵ También el Derecho australiano fundamenta la actual defensa de las expectativas de las partes y sus legítimos intereses, en la buena fe. Así se desprende de las resoluciones judiciales, de las que sirve como ejemplo la Sentencia *Overlook v Foxtel* (2002) *Aust Contracts Rep* 90-143. Sobre esta cuestión, véase DIXON, B., “Common Law obligations of good faith in Australian Commercial Contracts. A Relational Recipe”, *Australian Business Law Review*, n° 33, 2005, p. 90.

²³⁶ Así, por ejemplo, se habla de «*intent of the parties*» en las Sentencias *James v. Whirlpool Corp.* (1992) 806 F. Supp. 835, 843 (ED Mo). También *In re Enron Corp.* (2003) 292 B.R. 752, 782-83 (Bankr. SDNY). Y la Sentencia *Wells Fargo Realty Advisors Funding, Inc. v. Uioli, Inc.* (1994) 872 P.2d 1359,1363 (Colo. Ct. App). Mientras que se habla de «*reasonably expected fruits or benefit of the bargain*» en las Sentencias *Healy v. Carlson Travel Network Assocs., Inc.* (2002) 227 F. Supp. 2d 1080, 1090 (D. Minn.). En el mismo sentido, la Sentencia *Piantes v. Pepperidge Farm, Inc.* (1995) 875 F. Supp. 929, 938 (D. Mass.) y la Sentencia *Brown v. Moore* (1998) 973 P.2d 950, 954 (Utah).

«justice», «fairness» o de «community standards», hace referencia a las expectativas en los contratos²³⁷.

3. LA CONSIDERACIÓN JURÍDICA DE LAS EXPECTATIVAS EN LOS DIFERENTES ÁMBITOS DEL DERECHO POSITIVO

Continuando con el estudio de la expectativa en su concepción más genérica, creemos necesario hacer unas breves reflexiones sobre la relación existente entre esta figura y determinadas instituciones que, en su formulación, recogen la existencia de expectativas jurídicas.

Muchas de las figuras que veremos tienen en común, además de la existencia de una expectativa tutelable por el ordenamiento jurídico, el hilo conductor de la apariencia jurídica²³⁸. En efecto, en todos y cada uno de los negocios que describimos a continuación es fácilmente deducible la existencia de una situación creada por dos partes, cuyos efectos de cara a terceros ponen de manifiesto la presencia de una verdadera relación jurídica entre aquéllas, a pesar de que en todas falten requisitos para su consideración como negocios plenos, bien por no haberse dado la condición que pesa sobre el negocio, bien por no haber llegado el término fijado o por faltar la ratificación del *dominus*, por ejemplo. Se trata, por ello, de figuras en las que existe una relación de pendencia, que merece ser protegida por el Derecho.

Veamos algunas de las instituciones de nuestro ordenamiento que, a nuestro entender, recogen una expectativa jurídica en su configuración. Nos centraremos sólo en las figuras del Derecho privado, dado que en los siguientes

²³⁷ Véase HOUH, E., "The doctrine of good faith in Contract Law: A (nearly) empty vessel?", *op. cit.*, p. 17.

²³⁸ Para Bustos Pueche, la apariencia jurídica es aquella institución por cuya virtud el ordenamiento jurídico reconoce eficacia a una situación jurídica que, de suyo, habría sido ineficaz por apoyarse en otra anterior que resulta incierta, pero que se ofrece externamente como regular, por aparecer adornada de signos exteriores suficientemente verosímiles. La nota más característica de esta institución es su eficacia jurídica, de modo que una situación, relación o acto que, de suyo y por aplicación de las reglas generales, es inhábil para producir los efectos jurídicos propios de aquél, puede generar efectos, aunque no sean exactamente los mismos que los que originará la realidad. Se trata de una doctrina ideada para proteger –casi siempre– al tercero, ajeno a una relación jurídica irreal, pero que ofrece signos de verosimilitud y por ello, en la que el tercero confía. Véase BUSTOS PUECHE, J.E., *La doctrina de la apariencia jurídica, una explicación unitaria de los artículos 34 de la LH y 464 del CC y otros supuestos de apariencia*, Madrid, Dykinson, 1999, pp. 21-22, 40.

Esta definición de apariencia jurídica difiere de la ofrecida por Gordillo Cañas, para quien se trata de una equiparación instantánea y definitiva entre apariencia y realidad en relación con el tercero de buena fe. Véase GORDILLO CAÑAS, A., *La representación aparente, una aplicación del principio general de protección de la apariencia jurídica*, Salamanca, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1978, p. 442.

capítulos, el estudio de las expectativas estará enfocado al Derecho público y más en concreto, al urbanismo entendido de forma genérica y a la valoración del suelo.

3.1. LA OBLIGACIÓN CONDICIONAL

El Código Civil dedica la Sección 1ª del Capítulo Tercero (Libro IV) a las obligaciones puras y sometidas a condición. Es el artículo 1113 CC, el que otorga la posibilidad de someter a condición una obligación, entendiéndose como tal cualquier suceso que sea futuro o incierto o pasado siempre que fuera ignorado por los interesados²³⁹.

El fenómeno condicional siempre se ha prestado a diversas interpretaciones, especialmente en el ámbito del negocio, debido a lo difícil que resulta explicar el supuesto vacío que parece existir entre el momento de celebración del negocio jurídico y aquel en que se verifican sus efectos, tras producirse el evento establecido como condición. Entre ambos momentos se atraviesa una fase intermedia que se considera, de forma unánime, una situación de pendencia que necesita ser protegida²⁴⁰, dado que para ambas partes se derivan

²³⁹ La causa de la condición puede ser variada, puesto que dependerá de los fines prácticos que las partes se propongan conseguir y responderá a un interés en la condición que debe ser delimitado y valorado con los criterios de inteligencia e interpretación de todo el conjunto negocial. Véase Díez-PICAZO, L., *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial, Vol. 2, Las relaciones obligatorias*, Madrid, Thomson Civitas, 2011, p. 402. En cuanto a los fines, pueden ser muy variados, desde proveer a resolver situaciones futuras que no hay seguridad de que se produzcan; influir en la conducta de otra persona, impulsándola a cierto comportamiento deseado por quien realiza el negocio condicional; garantizar el cumplimiento de una obligación a base de someter a condición suspensiva o resolutoria un derecho que dimana del mismo contrato; prever hipotéticamente regímenes o reglamentación diversa del negocio, según la forma en que se resuelva el evento condicional. Véase ÁLVAREZ VIGARAY, R., *Comentario del Código Civil, Vol. 2*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1993, p. 75 .

²⁴⁰ Debemos entender, por tanto, que la situación de pendencia será el período de tiempo posterior a la celebración del negocio, pero anterior a la posible verificación de la condición, con diferencias según se trate de una condición suspensiva o resolutoria. En la condición suspensiva, la situación de pendencia se explica de manera tradicional afirmando que el negocio que la contiene existe desde su celebración, pero no llega a nacer el crédito hasta que el acontecimiento previsto como condición llegue a verificarse. Entre las partes nace una relación jurídica, pero no un crédito exigible hasta que se verifique la condición; así que el acreedor dispone de un derecho eventual, que sólo llegará a convertirse en un derecho de crédito efectivo si la condición llega a verificarse. Así resulta de lo previsto en el artículo 1121 CC, que prevé la posibilidad de que el acreedor, antes del cumplimiento de la condición, ejercite las acciones procedentes para la conservación de su derecho, pero también del artículo 1122 CC, que impone al deudor obligaciones relativas a la conservación de la cosa que se ha obligado a dar para el caso de que se verifique la condición. Mientras que con la condición resolutoria, el negocio produce efectos desde su celebración, como si fuese puro, por lo que la obligación resultará inmediatamente exigible, pero si el evento puesto como condición se verifica, se cancelarán los efectos ya producidos, lo que podrá suceder con eficacia retroactiva o sólo *ex nunc*. Véase CLEMENTE MEORO, M., "Comentario al Artículo 1114 CC", en CAÑIZARES LASO, *et alt.* (Dir.),

derechos y obligaciones distintos a aquellos que tendrán lugar tras la realización de la eventualidad condicionante. Baste para ello recordar a Montés, cuando sostiene que el legislador tiene la idea de que la obligación condicional, desde el momento en que se crea, produce un estado de derecho que sujeta al deudor y concede facultades al acreedor²⁴¹.

Sin embargo, no en todos los casos en que un determinado efecto jurídico depende de un hecho futuro e incierto, nos encontramos en presencia de una condición en sentido técnico; sólo la habrá en aquellos casos en que el condicionamiento es obra de la voluntad de las partes²⁴². No debe confundirse la condición, como suceso futuro e incierto del que depende la naturaleza de los efectos de una obligación, ex arts. 1113 a 1123 CC²⁴³, con la condición que los contratantes pueden pactar en sus contratos a tenor del artículo 1255 CC. Pero tampoco con aquella otra situación en la que exista una incertidumbre subjetiva, producto de la ignorancia o del desconocimiento, que simplemente necesita una aclaración posterior. Esta incertidumbre subjetiva, a pesar de que no es verdaderamente una condición, puede producir entre las partes hasta su definitiva aclaración, una serie de facultades, deberes y responsabilidades, a los que pueden ser de aplicación, por analogía, las reglas generales sobre obligaciones condicionales. Es lo que se denomina por la doctrina una *presuposición*, esto es, toda determinación de la situación de hecho que toman las partes como punto de partida para establecer la regla negocial, de tal modo que si se comprueba que el estado de hecho no existe o no es conforme con la previsión de las partes, el negocio no será eficaz²⁴⁴.

Código Civil comentado, Vol 3., Libro IV, Obligaciones y contratos, teoría general de la obligación y el contrato (arts. 1088 al 1444), Madrid, Civitas-Thomson Reuters, 2011, p. 198.

²⁴¹ MONTÉS PENADÉS, V., "Comentario al artículo 1121 CC", en ALBALADEJO GARCÍA (Dir.), *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, Vol. XV, T. 1, artículos 1088 al 1124*, Madrid, EDERSA, 1989, p. 1142.

²⁴² El concepto que de la condición aporta la doctrina no difiere demasiado entre sí. Castán la define como aquella determinación agregada a un negocio jurídico, mediante la que se hace depender de un hecho futuro e incierto, pero posible y arbitrariamente querido por el declarante, la producción o la extinción de los efectos de aquel negocio. CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil español, común y foral, Vol. 1, T. 2*, op. cit., pp. 839 y 843. Para Álvarez Vigaray, es todo suceso incierto, no importa si futuro o pasado, al que se subordinan los efectos del negocio, en su totalidad o no. Véase ÁLVAREZ VIGARAY, R., *Comentario del Código Civil, Vol. 2*, op. cit., p. 74. Por su parte, Albaladejo dice que es condición toda limitación puesta arbitrariamente por el sujeto a su declaración de voluntad, en cuya virtud, no el negocio mismo sino sus efectos jurídicos, se hacen depender de un acontecimiento incierto. Véase ALBALADEJO GARCÍA, M., *Derecho Civil, Vol. 2, T.1, Derecho de obligaciones, La obligación y el contrato en general*, Barcelona, Bosch, 1997, p. 712. Del mismo autor, véase "Condición, término y modo", *Revista de Derecho Notarial*, núm. 17-18, 1957, p. 60.

²⁴³ Díez-Picazo, L., *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial, Vol. 2*, op. cit., p. 399.

²⁴⁴ MONTÉS PENADÉS, V., "Comentario al artículo 1113 CC", op. cit., p. 1000. También LACRUZ BERDEJO, J.L., "Objeto y causa", en LACRUZ BERDEJO, J., L., LUNA SERRANO, A. y RIVERO

En cuanto nos interesa, la cuestión a dilucidar es si la obligación condicional presupone la existencia de una expectativa. Para dar una adecuada respuesta a esta pregunta, debemos primero plantearnos otras dos. La primera cuestión consistirá en aclarar si durante la situación de pendencia existe ya una relación obligacional entre las partes o si bien, ésta nace cuando se cumple la condición. La segunda de las cuestiones tiene que ver con la calificación del derecho que corresponde a quien, estando sujeto a la obligación condicional, podrá exigir la efectividad del derecho de crédito sometido a condición; lo que enlaza directamente con la cuestión inicialmente planteada.

Debemos partir de la consideración de que, celebrado un negocio *sub conditione*, se crea una situación de incertidumbre que consistirá, bien en la suspensión o pérdida de vigencia de un negocio, bien en la necesidad de efectuar un reajuste en la reglamentación negocial de los intereses de las partes²⁴⁵. De este modo, toda obligación condicional abre una fase de interinidad o pendencia hasta la realización de aquélla, que se da entre el momento de la celebración del negocio jurídico y el de la producción –o no– del evento condicionante²⁴⁶. Esta pendencia expresa la especial posición que asumen las partes antes de que el evento condicional se realice, siendo una de las tres fases que atraviesa toda condición: pendencia (*conditio pendet*), realización o cumplimiento (*conditio existit*) y defecto o fracaso (*conditio deficit*)²⁴⁷.

Cuando una relación obligatoria queda sometida por la voluntad de las partes a una condición, la producción del evento puesto en condición opera como un requisito necesario para el pleno desenvolvimiento de la relación. Sin embargo, entender esta situación como una oscilación entre la existencia o inexistencia del negocio mismo es demasiado simplista²⁴⁸. Debemos ir más allá y preguntarnos si la condición todavía no producida deja en suspenso el comienzo mismo de la relación obligatoria, de manera que se pueda hablar de suspensión de la vigencia de la relación y será la aparición del evento condicionante lo que marque el comienzo de su efectiva vigencia; o si por el contrario, la condición suspende simplemente la eficacia, como dice el art 1122 CC, de una relación que, sin embargo, es ya existente.

HERNÁNDEZ, F., *Elementos de Derecho Civil II*, Vol. 2, *Teoría general del contrato*, Barcelona, Bosch, 1987, pp. 169 y 178.

²⁴⁵ CRESPO ALLUE, F., “La situación de pendencia en las obligaciones condicionales”, op. cit., pp. 551-558.

²⁴⁶ Díez-PICAZO, L., *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, Vol. 2, op. cit., p. 409.

²⁴⁷ CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil español, común y foral*, Vol. 1, T. 2, op. cit., p. 844. También ALBALADEJO GARCÍA, M., *Instituciones de Derecho Civil*, Vol. 1, T. 1, op. cit., p. 206.

²⁴⁸ Sabemos que mientras que la condición esté pendiente, los efectos del negocio se producirán o no, dependiendo de la *aponibilidad* de una condición -suspensiva o resolutoria-. La aponibilidad es la susceptibilidad de una condición, término o modo, de poder ser añadido a un negocio jurídico. Véase MONTÉS PENADÉS, V., “Comentario al artículo 1113 CC”, op. cit., p. 1020.

Aunque el Código Civil no es claro en este aspecto, la doctrina se muestra unánime en reconocer la plena existencia de una relación jurídica entre las partes desde el momento mismo de la perfección del acuerdo condicional²⁴⁹, si bien y hasta el momento de cumplimiento de la condición, atraviesa una fase interina o de pendencia, de eficacia debilitada. Así se desprende del juego de los artículos 1114 CC, que establece que en las obligaciones condicionales la adquisición de los derechos dependerá del acontecimiento que constituya la condición y 1121 CC, que recoge que con anterioridad al cumplimiento de la condición, el acreedor puede ejercitar las acciones procedentes para la conservación de su derecho. Existe, por tanto, un vínculo jurídico entre las partes.

En cuanto a la segunda de las cuestiones que aquí hemos planteado, no existe, sin embargo, un criterio uniforme a nivel doctrinal, dado que considerar la existencia de derechos durante la fase de pendencia presupondría, de forma indirecta, otorgar la condición de derecho subjetivo a las expectativas jurídicas, si finalmente considerásemos que existen durante dicha fase. Resulta necesario determinar la naturaleza de esta titularidad durante la pendencia, así como el tipo de protección que se le dispensa. La doctrina no es unánime en este punto. A pesar de que en su mayoría reconocen la existencia de una expectativa, muchos autores advierten que bien podría tratarse de un derecho eventual²⁵⁰, futuro e incluso expectante, figuras todas ellas a las que ya hemos dedicado

²⁴⁹ Contrariamente a esta postura mayoritaria, Betti afirma que, durante la situación de pendencia, existe lo que denomina un germen de vida de una relación jurídica futura, que surgirá sin más, con solo producirse la condición, ya que entonces se hallará completo el supuesto de hecho que la engendra. El negocio bajo condición crea entonces una situación jurídica, caracterizada por algunos efectos provisionales y preliminares, destinados a asegurar la actuación de la regulación de intereses delineadas por las partes, en caso de cumplimiento de la condición, efectos que despliegan una función de garantía y tutela de la expectativa con vistas al cumplimiento futuro o a la futura resolución de la relación actual. Véase BETTI, E., *Teoría general del negocio jurídico*, op. cit., pp. 402,403, 466 y 467.

²⁵⁰ Es Enneccerus quien afirma, sin tapujos, que se trata de un derecho en todos los aspectos, que tiene el mismo carácter que cualquiera de los que integre la categoría de los denominados plenos. Se trata de un derecho condicional dado que, al faltar aún un requisito del nacimiento del derecho, siendo incierto si llegará a producirse, el ordenamiento jurídico da lugar a que el derecho nazca ya ahora, pero sólo para el caso de que posteriormente cumpla aquel requisito. Si se cumple, queda claro que el derecho existía ya de antes; si quiebra queda claro que no ha existido en absoluto. Pero provisionalmente existe un estado de pendencia, de incertidumbre objetiva acerca de la existencia o inexistencia del derecho. Fundamenta, por tanto, la existencia de estos derechos en la teoría del grado de desenvolvimiento de los derechos a la que ya hemos hecho referencia. Véase ENNECCERUS, L., KIPP, T. y WOLFF, M., *Tratado de Derecho Civil, Vol. 1, Tomo 1*, op. cit., pp. 314-316. De los mismos autores, véase también *Tratado de Derecho Civil, Vol. 1, T. 2º, primera parte, Nacimiento, extinción y modificación de los derechos subjetivos, pretensiones y excepciones, ejercicio y aseguramiento de los derechos, traducción de la 39ª edición alemana por Pérez González y Alguer*, Barcelona, Bosch, 1981, pp. 692-693.

atención a lo largo del presente estudio. Aunque también hay quien afirma que en la obligación condicional no hay expectativas²⁵¹.

Así, sostiene Castán que durante la situación de pendencia, estamos ante una expectativa jurídica legalmente protegida, que debe entenderse como figura autónoma que permite a su titular ejercitar cuantas acciones sean procedentes para su conservación²⁵². Díez-Picazo insiste en esta idea y afirma que, si bien no puede decirse que exista un auténtico derecho, está claro que se le concede al acreedor protección jurídica, tal y como se desprende del artículo 1114 CC²⁵³. Para Crespo Allue, la dicción literal del propio Código Civil pone de manifiesto la existencia de un derecho, puesto que el artículo 1121 recoge que *pendente conditione*, el acreedor posee un derecho, que le concede la facultad de ejercitar las acciones procedentes para su conservación antes del cumplimiento de la condición; en cuanto al tipo de derecho de que se trata, en su opinión, es un derecho futuro *pendente conditione*²⁵⁴. Más actual es la opinión de Arija

²⁵¹ También encontramos quienes niegan toda existencia de una figura susceptible de ser protegida durante la pendencia de la condición, entre ellos Alvarado, para quien la expectativa nada tiene que ver con la obligación condicional, por ser una mera esperanza dependiente de sucesos futuros. Véase ALVARADO, J., "Problemas transitorios del Código Civil", op. cit., p. 271.

²⁵² En su opinión, el derecho condicional ha de ser calificado como *prototipo de expectativa*. Sostiene que, si bien se trata de un negocio jurídico incierto en su eficacia, no deja por ello de producirse una vinculación que se traduce en dicha expectativa jurídica, a la que califica de verdadero derecho, patrimonialmente apreciable y susceptible de protección en tanto que otorga a su titular las facultades de adoptar las medidas necesarias para el aseguramiento del derecho. Eso sí, con ciertas salvedades, como que el derecho cuya perfección se espera debe ser necesariamente alienable, además de que el acto dispositivo queda también sujeto a las condiciones que afecten al primer negocio. Véase CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil español, común y foral*, Vol. 1, T. 2, op. cit., pp. 52 y 839. En el mismo sentido, ALBALADEJO GARCÍA, M., *Derecho Civil*, Vol. 1, T. 1, op. cit., pp. 728 y 729. Del mismo autor, véase "Condición, término, modo", op. cit., p. 68. Y también NAVARRO MENDIZÁBAL, I., voz "*expectativa de Derecho*", *Diccionario Jurídico El Derecho*, Madrid, El Derecho, 2009, p. 583.

²⁵³ Con anterioridad, el derecho aún no ha nacido, por lo que, si acaso, habrá un derecho eventual, más que una simple expectativa, que vendría a explicar el fenómeno de la posible circulación de tales derechos y en particular, el de su transmisibilidad. De ahí que el propio deudor soporte, incluso durante la fase de pendencia de la condición, un deber de conservación de la prestación y al tiempo, un deber de evitación de los posibles eventos que puedan impedir la o hacerla imposible. Véase DÍEZ-PICAZO, L., *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, Vol. 2, op. cit., pp. 410 y 413. De la misma opinión es Messineo, para quien la pendencia que origina una relación sujeta a condición, es una situación intermedia entre el derecho subjetivo y la expectativa. Véase MESSINEO, F., *Manual de Derecho Civil*, op. cit., p. 13. En el mismo sentido se pronuncian LARENZ, K., *Derecho Civil*, op. cit., p. 691; FERRARA, F., *Tratato di Diritto Civile Italiano*, op. cit., p. 486; BARBERO, D., voz "*condizione*", en AZARA, A. y EULA, E., (Dir.), *Novissimo Digesto Italiano*, Vol. 3, Turín, Unione Tipografica-Editrice Torinese, 1957, pp. 1104-1106. Y SANTORO-PASARELLI, F., *Doctrinas generales*, op. cit., pp. 239-240.

²⁵⁴ En su opinión, la referencia a las expectativas se hacen a un *derecho futuro*, cuya formación está por el momento suspendida, mientras que el término *derecho eventual* traduciría por el contrario, la situación jurídica presente, a caballo entre el derecho puro y simple y la simple esperanza, que no es un derecho. Véase CRESPO ALLUE, F., "La situación de pendencia", op. cit., pp. 543, 545-546. También Betti sostiene que la fase de incerteza que precede al cumplimiento

Soutullo²⁵⁵, que sostiene que el acreedor de la obligación condicional es, desde el nacimiento de la relación jurídica, titular de un derecho de crédito, conformado por la mayoría de las facultades que comprenden el derecho subjetivo de crédito, pero al que le falta, mientras transcurre el período de pendencia, la facultad de exigir la prestación debida, que pasará a formar parte del derecho si se cumple la condición²⁵⁶.

Así las cosas y dado que la obligación condicional constituye un ejemplo prototípico de expectativa ¿podemos concluir que toda expectativa es una condición? La respuesta debe ser negativa; a pesar de que ambas instituciones comparten características subjetivas, objetivas y de contenido, existen elementos que las diferencian netamente. La principal diferencia es la voluntariedad en su establecimiento. Como ya vimos, una expectativa puede ser constituida por las propias partes, pero también puede venir dada por la propia ley, con independencia de la voluntad de las partes, como veremos que ha ocurrido en la actual ley del suelo. Ahora bien, una condición no puede nacer si no es por la libre disposición de las partes, ya que el negocio jurídico condicionado requiere una declaración expresa e inequívoca de las partes. La condición en las

de la condición, esto es, la fase de pendencia, da lugar a una expectativa que, aunque en modo alguno se trate de un derecho actual, sí es un derecho futuro. Véase BETTI, E., *Teoría general del negocio jurídico*, op. cit, pp. 402-403 y 466-467.

²⁵⁵ Según esta autora, aunque la condición no llegase a realizarse, no se podrá decir que el derecho no haya existido nunca, ni tampoco que nunca ha existido la obligación, pues la obligación existe y es vinculante desde su creación; pero sí se podrá decir que el derecho no ha llegado a ser efectivo. Véase ARIJA SOUTULLO, C., *Los efectos de las obligaciones sometidas a condición suspensiva*, Granada, Comares, 2000, p. 21.

²⁵⁶ Minoritaria es la corriente que afirma la existencia de un derecho expectante. Para Miquel González, es evidente que en los pactos de reserva de dominio, una vez aceptado el pacto, la situación creada por el contrato es una situación de pendencia, en la que se el comprador ostenta un derecho expectante referido a la propiedad y dotado de la correspondiente protección. No se trata ni de una mera esperanza, ni de una expectativa que dependa del azar, sino de una condición que depende de que el comprador pague el precio, algo que nadie le puede impedir. Es, por ello, un sólido derecho con eficacia real, aun cuando no sea una propiedad plena actual. Véase MIQUEL GONZÁLEZ, J.M., "Condición, obligación y garantía", en BLASCO GASCÓ, F. (Coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Vicente L. Montés Penadés*, Vol. 2, 2011, p. 1658.

Aunque también Montés se ha mostrado favorable a la consideración de derechos expectantes en las situaciones de pendencia que se generan cuando existe un pacto de reserva de dominio. Mediante este *pactum reservati domini*, el vendedor se reserva la propiedad de la cosa vendida hasta un pago íntegro del precio; el traspaso de la propiedad es diferido *ipso iure*, sin necesidad de ulterior consentimiento, permaneciendo el vendedor hasta que llega ese momento como propietario de la cosa, con la sola limitación de conceder mientras tanto el uso y el goce al comprador, sin posibilidad de transferir la propiedad a terceros, colocando al comprador en la condición de mero precarista. Este comprador es titular de un derecho expectante, dado que existe una situación de pendencia en su titularidad provisional que debe salvaguardar la titularidad definitiva. Véase MONTÉS PENADÉS, V., "Comentario al artículo 1121", op. cit. p. 1036.

obligaciones no se presume, por lo que, sin esa declaración inequívoca, no se puede considerar el negocio como condicionado²⁵⁷.

3.2. LOS DERECHOS A TÉRMINO

Como bien es sabido, aunque las obligaciones pueden suscribirse de forma pura, entre las variadas circunstancias a las que puede someterse una obligación, encontramos el término, que junto a la condición y al modo, conforman lo que la doctrina ha denominado *elementos accidentales del negocio*.

El término supone el sometimiento de la obligación a una circunstancia de tiempo que releva sus efectos jurídicos a un momento posterior. De este modo, los negocios jurídicos a término o a plazo son aquellos en los que los efectos se producirán en un momento futuro, pero cierto y que ha de llegar necesariamente, aunque se ignore cuándo²⁵⁸. El negocio ya celebrado carece de efectos hasta que el término inicial llega, aunque también puede dejar de tener efectos cuando llegue el momento final.

En cuanto al término concreto que se establezca por las partes, puede tratarse de un día cierto y fijo, sobre el que se tiene certeza en que va a llegar y cuándo será *-dies certus an et quando-*; pero también puede fijarse un día cierto, pero cuya determinación se hace depender de la producción de un acontecimiento que, aunque no sabemos cuándo, necesariamente debe realizarse *-dies certus an et incertus quando-*. En cualquier caso, como señala De Ruggiero, el término debe ser posible, futuro y cierto en cuanto al hecho de que ha de llegar²⁵⁹.

No debemos confundir las obligaciones sometidas a término, con las sujetas a condición²⁶⁰. Las sometidas a término fijan el momento concreto en el que ha de cumplirse la prestación, interviniendo sólo el tiempo, mientras que las sujetas a condición establecen un lapso de tiempo en el que debe realizarse, pudiendo a

²⁵⁷ SSTs de 7 de noviembre de 1973 (ROJ 1994/1973, Pte. Rodríguez-Solano y Espín); de 27 de abril de 1983 (ROJ 76/1983, Pte. De la Vega Benayas); de 21 de abril de 1987 (ROJ 2793/1987, Pte. Santos Briz); de 14 de diciembre de 2014 (ROJ 5377/2014, rec. 2558/2012, Pte. Baena Ruiz) y de 18 de diciembre de 2013 (ROJ 6393/2013, rec. 2250/2011, Pte. Ferrándiz Gabriel).

²⁵⁸ ALBALADEJO GARCÍA, M., *Derecho Civil, Vol. 1, T.1*, op. cit., p. 738. En este mismo sentido, Lasarte Álvarez distingue entre el término y el plazo. En su opinión, la referencia del artículo 1125 CC a un día cierto es a plazo y no a término, pues tanto cabe establecer este como referencia temporal, cuanto instituir un determinado plazo de tiempo cuyo transcurso y finalización, evidentemente, coincidirá con un día del calendario. Vid. LASARTE ÁLVAREZ, C., *Comentarios del Código Civil, Tomo 2, Artículos 1125 a 1131*, Madrid, Ministerio de Justicia, p. 100.

²⁵⁹ DE RUGGIERO, R., *Instituciones de Derecho Civil*, op. cit., p. 302.

²⁶⁰ De existir dudas sobre si las partes han concebido el evento incierto como término o como condición, casi siempre se podrá discriminar si el evento en cuestión consiste en una conducta de una de las partes o de un tercero y, de ser así, siempre que el evento sea una conducta futura se tratará de un suceso *incertus an* y deberá calificarse de condición. Véase CARRASCO PERERA, Á., *Derecho de contratos*, op. cit., p. 539.

su vez ser de tracto único o sucesivo, interviniendo tanto el tiempo como el evento²⁶¹. Esta distinción resulta de mayor transcendencia en cuanto a los efectos de la pendencia. En las obligaciones sujetas a condición la duda recae en la existencia misma del día, ya que puede llegar o no. En cambio, en los negocios sometidos a término no existe incertidumbre sobre si llegará o no el día; es evidente que llegará, pero la incertidumbre recae sólo en el cuándo²⁶².

De existir dudas sobre si las partes han concebido el evento incierto como término o como condición, casi siempre se podrá discriminar si el evento en cuestión consiste en una conducta de una de las partes o de un tercero y de ser así, siempre que el evento sea una conducta futura se tratará de un suceso *incertus an* y deberá calificarse de condición.

En cuanto nos interesa, la diferencia de encontrarnos ante un evento condicional o sometido a término se encuentra sustancialmente en los efectos de la pendencia²⁶³. Desde el momento en el que las partes acuerdan someterse al término y hasta la llegada de éste, es indudable que existe una relación entre las partes; las obligaciones ya existen, aunque no son exigibles hasta la llegada del término²⁶⁴. El efecto lógico de esta dilación en la ejecución de los efectos del negocio jurídico sometido a término será esta situación de pendencia en tanto en cuanto llega ese momento y la existencia de una expectativa parece clara; con anterioridad al cumplimiento del término inicial ni el derecho ni los efectos derivados del negocio serán exigibles, pero es evidente que el acreedor dispone de un derecho de expectativa cierta²⁶⁵. Hasta que el término llegue, quedan

²⁶¹ Véase LUNA SERRANO, A., "Condición, término y modo", en LACRUZ BERDEJO, LUNA SERRANO y RIVERO HERNÁNDEZ, *Elementos de Derecho Civil II, Vol. 2, Teoría General del Contrato*, Barcelona, Bosch, 1997, pp. 197-232. Asimismo, RUIZ MARTÍNEZ, F., "Sobre la condición y sus alledaños", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 271, 1950, pp. 795-797.

²⁶² La STS de 20 de julio de 1990 (ROJ 5899/1990, Pte. Morales Morales) señala que «como vendedor y comprador, al celebrar el contrato objeto de litis, partieron siempre de la certeza de la reparcelación, de la que únicamente desconocían la fecha de aprobación de la misma, al señalamiento de la llegada d tal acontecimiento, como momento determinante de la consumación del contrato de compraventa ya perfecto, no puede corresponderle el carácter de condición -dado que la esencia de ésta radica precisamente en la incertidumbre acerca de la realización del evento- sino de plazo, pues esta calificación corresponde al día que necesariamente ha de venir aunque se ignore cuándo -dies incertus an et incertus quando-, conforme establece el artículo 1125 del Código Civil, siendo la llegada de dicho acontecimiento -aprobación de la reparcelación- la que constreñía a ambas partes contratantes al otorgamiento total del contrato, mediante el otorgamiento de la correspondiente escritura de compraventa y el pago del resto del precio».

²⁶³ A esta pendencia se refiere Luna Serrano como *fase de decurso*, en la que sostiene la existencia de expectativas; mientras el término inicial no llega o el final no vence, los contratantes tienen una simple expectativa al derecho o a la posición jurídica que ha de ser definitiva cuando el término se cumpla. Véase LUNA SERRANO, A., "Condición, término y modo", op. cit., p. 225.

²⁶⁴ CARRASCO PERERA, Á., *Derecho de contratos*, op. cit., pp. 539-540.

²⁶⁵ CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil español, común y foral, Vol. 1, T. 2*, op. cit., pp. 52 y 848. Con todo, Iglesias Cubria matiza esta afirmación sobre la existencia de expectativas, dado que, en su

suspendidos los efectos o el ejercicio de los derechos, según se trate de término de eficacia o de ejecución, existiendo una expectativa de derecho -término de eficacia- o expectativa de ejercicio del derecho ya nacido -término de ejecución²⁶⁶. Esta expectativa será protegida con la concesión de aquellos medios de conservación y garantía consentidos por la ley a la parte interesada en el cumplimiento de la condición²⁶⁷.

3.3. EL IUS AD REM

Los *iura ad rem* son aquella categoría de derechos patrimoniales, intermedia entre los derechos reales -*ius in re*- y los personales de crédito u obligación -*ius in persona, ius obligationis*-, que no conceden una potestad directa sobre la cosa, pero que atribuyen al titular un poder superior al derivado de la obligación, hasta el punto que bajo ciertos supuestos, se convierte en real²⁶⁸.

De este modo, junto con los llamados derechos reales *in faciendo* y las obligaciones *propter rem*, los *iura ad rem* se sitúan a medio camino entre los derechos personales y los reales, gozando de características de ambas categorías, sin otorgar un poder de dominio inmediato sobre la cosa a su titular, pero con una eficacia frente a terceros mucho más enérgica que la que se deriva de un derecho personal²⁶⁹. Se trata, pues, de un derecho a la cosa, de una especie de

opinión, no toda situación de pendencia originada durante una obligación sometida a término puede ser calificada de expectativa. La línea divisoria que separa ciertas situaciones de la expectativa radica en que en ésta, una vez producido un hecho concreto, nace para un sujeto una determinada situación jurídica que se objetiva, es decir, que no queda a la voluntad del constituyente de la situación, ni del nuevo titular expectante, quedando en ese intervalo con una vida específica -la expectativa- que merece protección jurídica, que es valuable, transmisible, susceptible de negociación como entidad autónoma e independiente y que puede desembocar en un derecho subjetivo, con una titularidad definitiva, que interinamente no había permitido concretar la existencia de un evento futuro y objetivamente cierto, causa de la pendencia. Véase IGLESIAS CUBRIA, M., *Los derechos patrimoniales eventuales*, op. cit., pp. 18-19.

²⁶⁶ ALBALADEJO GARCÍA, M., *Derecho Civil*, Vol. 1, T.1, op. cit., p. 742.

²⁶⁷ SANTORO-PASARELLI, F., *Doctrinas generales del Derecho Civil*, op. cit., p. 243.

²⁶⁸ PUIG BRUTAU, J., voz "*Ius ad rem*", en MASCAREÑAS, C. y PELLISÉ PRATS, B. (Dir.), *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo XIII, Barcelona, Ed. Francisco Seix SA, 1968, p. 697.

²⁶⁹ El controvertido nacimiento de esta figura se sitúa en el siglo XIII, en relación a los beneficios eclesiásticos y a los feudos. La *Summa feudorum* establecía que el feudo se obtenía por una *investitura feudalis* con posesión. Véase DE TORRECILLA, M., *Suma de todas las materias morales (arregladas a las condenaciones pontificias de nuestros muy Santos Padres Alexandro VII y Inocencio XI)*, Vol. 1, Madrid, 1691, pp. 474-475. Si bien con anterioridad a la toma material de posesión, el investido no tenía derecho real alguno sobre él -*ius non habeat in re*-, sí era titular de un derecho a la cosa -*ius ad rem*-, que le facultaba para pedir su entrega *erga omnes* mediante una *imploratio officii iudicis*. El *adquirens* no tenía un simple derecho de crédito, sino que era titular de un derecho más intenso sobre la cosa objeto de la transmisión, ya que podía exigir su entrega, aunque sólo pudiera hacer suyos los frutos desde el momento de la toma de posesión. Véase MARTÍNEZ-CARDÓS RUIZ, J.L., "*El ius ad rem*", en GÓMEZ FERRER MORANT, R. (Coord.), *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Madrid, Civitas, p. 733. También GÓMEZ ROJO, M.E.,

situación intermedia en el *iter* transmisivo, que sale del campo de la mera obligación, aun sin llegar a crear un derecho real perfecto²⁷⁰

A día de hoy, bajo esta denominación se expresa una realidad jurídica muy distinta a la que tradicionalmente le era propia, que responde sobre todo a la necesidad de reforzar el derecho de crédito dirigido a obtener el dominio de cosa cierta y determinada y a la exigencia de que el Derecho atienda a ciertas situaciones en las que los intereses que están en juego imponen que se distinga entre acreedores de dominio y los demás²⁷¹. La concepción más desarrollada de esta institución es la que presentó Atard González, quien se refiere al *ius ad rem* como una *vocación* al derecho real («*Beruf auf dingliches Recht*»), esto es, como una titularidad que se atribuye al sujeto por virtud de una ley, contrato, testamento, resolución judicial u operación del Registro inmobiliario, con el fin de obtener la posesión o la utilidad económica de una cosa determinada que aún no tiene²⁷².

“Teorías medievales sobre el *ius ad rem*”, *Anuario de estudios medievales*, nº 29, 1999, p. 357. Y DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A., *Sistema de Derecho Civil*, Vol. 3, *Derecho de cosas y Derecho Inmobiliario Registral*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 37. Más tarde, el *ius ad rem* desapareció de la doctrina y de las leyes, identificándose con el derecho personal, probablemente por su difícil incorporación a nuestro derecho, pero fue resucitado por el Derecho Inmobiliario alemán, bajo el concepto genérico de vocaciones al derecho real. Véase MORENO FLÓREZ, R.M., “El *ius ad rem* y el artículo 1473 del Código Civil”, *Revista Crítica de Derecho Inmbiliario*, nº 733, 2012, pp. 2606 y ss.

²⁷⁰ LACRUZ BERDEJO, J.L., SANCHO REBULLIDA, F., LUNA SERRANO, A., DELGADO ECHEVARRÍA, J., RIVERO HERNÁNDEZ, F. y RAMS ALBESA, J., *Elementos de Derecho Civil III*, Vol. 1, *Derechos reales, posesión y propiedad*, Madrid, Dykinson, 2005, p. 176.

Los tribunales, por su parte, sostienen que esta figura supone una variación de la teoría del título y el modo, teoría por la que, la compraventa viene configurada como un contrato consensual, del que surge la obligación de entregar la cosa vendida y de pagar el precio estipulado, pero debiendo distinguirse el momento de la perfección del contrato, producido por la coincidencia del consentimiento sobre la cosa y el precio, del momento de la consumación, emanante de la *traditio* real o ficta de la cosa, que determina la transformación del originario *ius ad rem* en un *ius in re*, mediante el que se transmite el dominio de lo comprado con la obligada consecuencia jurídica de que, cuando la compraventa no va seguida de la tradición, no puede considerarse como propietario al comprador en tanto esa tradición no se produzca (STS de 6 de febrero de 1990, ROJ 963/1990, Pte. Fernández-Cid de Temes). La propiedad no se adquiere por la simple perfección del contrato, ya que éste, si no va seguido de la *traditio* o entrega, únicamente confiere un *ius ad rem*, pero no la titularidad dominical de la cosa (STS de 16 de julio de 2012, ROJ 5176/2012, rec. 2169/2009, Pte. González González).

²⁷¹ MARTÍNEZ-CARDÓS RUÍZ, J.L., “El *ius ad rem*”, op. cit, p. 746.

²⁷² En opinión de este autor, se llama al derecho real hacia el que caminan, para invocarlo, amparándose en su proximidad, asegurándolo ante la imposibilidad o el temor de que el derecho real no llegue o «se escape». De este modo, la tradicional clasificación bipartita entre *ius ad rem* (derechos personales) y *ius in rem* (derechos reales), representa un error de técnica y una falta de conformidad a los precedentes históricos en el empleo del término *ad rem*, ya que este tipo de derechos *ad rem* representan un término intermedio entre el *ius obligationis* y el *ius in re*. Establece asimismo una clasificación de estas vocaciones al derecho real atendiendo a su origen, a su proximidad mayor o menor al derecho real, e incluso a la operación de Registro que

La doctrina actual ha visto en la reaparición de los *iura ad rem* una solución a ciertos problemas planteados por la doble venta²⁷³ (1473 CC) y más en concreto a la justificación de la preferencia del primer comprador frente al segundo, sobre el que efectivamente se consuma la *traditio* aun siendo concedor de la primera transmisión²⁷⁴.

Pues bien, en cuanto nos interesa, es evidente que entre la venta que se desarrolla con el primer comprador y la que se consuma con el segundo o posteriores compradores mediante la *traditio*, existe una situación de pendencia que debe traducirse en la expectativa de derecho que se le otorga al primero frente al segundo²⁷⁵. En este caso, existe una situación de pendencia, no por virtud de un juicio apriorístico, sino atendiendo a los efectos que debe producir²⁷⁶. Así lo ha entendido el Tribunal Supremo cuando destaca esta doble fase, ya que es precisamente entre una y otra cuando puede surgir el supuesto que regula el artículo 1473 CC. El instante en que se produce la adquisición de lo comprado no se identifica con el momento de perfeccionamiento del convenio, puesto que únicamente se le confiere al comprador un *ius ad rem* sobre la cosa y, por tanto, una acción personal para reclamar su entrega. La adquisición se entiende realizada con la tradición, surgiendo en ese momento un verdadero *ius in re* sobre el objeto, con las consecuencias de inmediatez y acción *erga omnes* para hacerlo efectivo²⁷⁷.

Estas situaciones de tránsito hacia el derecho real ponen de manifiesto la existencia de una expectativa de derecho en el titular del *ius ad rem* sobre la

producen. Véase ATARD GONZÁLEZ, R., “Ensayo de la construcción sistemática de las titularidades “*ob rem*”. Las llamadas vocaciones al derecho real en nuestro sistema hipotecario”, *Revista de Derecho Privado*, Vol. 11, nº 132, 1924, pp. 279-281.

²⁷³ CLEMENTE MEORO, M., *El acreedor de dominio*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 268. También SÁNCHEZ ROMÁN, F., *Estudios de Derecho Civil*, Vol. 4, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1911, p. 587. Igualmente ESPÍN CÁNOVAS, D., “La transmisión de los derechos reales en el Código Civil español”, *Revista de Derecho Privado*, 1945, pp. 349 y siguientes.

²⁷⁴ En efecto, el 1473 CC trata de dar solución a aquellos supuestos en los que exista una pluralidad de contratos de compraventa, que sean válidos y no consumados y que teniendo en común a la parte vendedora y al objeto de la enajenación, difieran sin embargo en la persona de los compradores, que pueden ser dos o más (STS de 4 de marzo de 1988, ROJ 1516/1988, Pte. Malpica González Elipe). Para el estudio de esta institución, véase LALAGUNA DOMÍNGUEZ, E., “La doble venta en el sistema de transmisión de la propiedad en el Código Civil”, en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Luis Díez-Picazo*, Vol. 3, *Derecho civil, derechos reales, derecho de familia*, Madrid, Thomson Civitas, 2003. Del mismo autor, véase también *El contrato, estructura, formación y eficacia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 181 y siguientes.

²⁷⁵ Díez-PICAZO, L., *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial*, Vol. 1, Introducción, teoría del contrato, Madrid, Civitas, 1993, p. 62.

²⁷⁶ CANO MARTÍNEZ DE VELASCO, J.I., *La doble venta, una situación de pendencia*, Barcelona, Bosch, 2000, pp. 87-89.

²⁷⁷ STS de 3 de octubre de 1963 (ROJ 2134/1963, Pte. Rodríguez Solano y Espín).

futura adquisición del bien, que se consolidará en un momento posterior y a la que el Derecho otorga protección en tanto en cuanto se trata de una vocación.

3.4. EL CONTRATO DE PROMESA DE VENTA

Existen diversas teorías en cuanto a la institución del llamado precontrato o contrato de promesa²⁷⁸. La doctrina tradicional, representada por la escuela italiana entiende que se trata de un verdadero contrato por el que las partes quedan obligadas en el futuro a la celebración de otro nuevo, que por ser distinto del anterior y preparatorio, requiere nuevas declaraciones de voluntad. El efecto del precontrato será, pues, crear una obligación de contratar a cargo de una o de las dos partes²⁷⁹. En España, sin embargo, la mayoría de la doctrina jurídica sostiene la teoría del precontrato como fase del *iter* contractual de formación sucesiva, como etapa preparatoria en la que las partes convienen el contrato futuro atribuyendo a una o a ambas partes la facultad de exigir,

²⁷⁸ Existen figuras limítrofes al precontrato, como la opción de compra o los tratos preliminares. Con respecto a la opción de compra, parte de la doctrina ha mostrado su conformidad en cuanto a la equivalencia de ambas figuras, entendiéndose son denominaciones sinónimas y equivalentes, por ser posiciones jurídicas encontradas en el seno de una misma relación contractual. Véase DE CASTRO Y BRAVO, F., “La promesa de contrato”, en *Estudios jurídicos del Profesor Federico De Castro*, Vol. 1, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España., Centro de Estudios Regionales, 2003, p. 575.

También LALAGUNA DOMÍNGUEZ, E., “La doble venta en el sistema de transmisión de la propiedad en el Código Civil”, op. cit., p. 3960. Clavería sostiene, por el contrario, que a pesar de la cercanía existente entre el precontrato y la opción, por verse afectadas por las mismas particularidades, en el caso de la opción, uno de los contratantes se obliga frente al otro, generalmente a cambio de un precio, a prestar consentimiento si este otro se lo exige, de manera que en este supuesto sólo una de las partes padece el deber de prestar ulterior consentimiento, a diferencia de lo que sucede en el precontrato, que impone el deber mencionado a las dos partes. Véase CLAVERÍA GOSÁLBEZ, L.H., “Notas sobre el denominado precontrato”, en GONZÁLEZ PORRAS, J.M. y MÉNDEZ GONZÁLEZ, F.P. (Coords.), *Libro homenaje al profesor Manuel Albaladejo García*, Murcia, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 2004, p. 1081.

La otra figura limítrofe al precontrato es la de los tratos preliminares, a la que ya hemos hecho referencia. La diferencia básica entre ambas figuras es que si bien la promesa de contrato vincula y obliga a la parte que no cumple, los tratos preliminares no generan un *iuris vinculum* en sentido estricto o un deber de prestación. Las partes se mueven con libertad, limitándose a conversar, proyectar y valorar la posibilidad de ligarse contractualmente, sin vinculación ex contractu. Así, del incumplimiento de la relación contractual surge únicamente –y si se dan determinados condicionamientos- una obligación de indemnizar. De la promesa de contrato nace la obligación de tener que cumplir lo pactado, se impone el cumplimiento forzoso y por tanto las partes están facultadas para pedir la puesta en práctica del contrato definitivo. Véase ALONSO PÉREZ, M., “La responsabilidad precontractual”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 485, 1971, pp. 868-870.

²⁷⁹ LACRUZ BERDEJO, J.L. y RIVERO HERNÁNDEZ, F., “Los grupos de contratos con disciplina común”, en LACRUZ BERDEJO, J.L., LUNA SERRANO, DELGADO ECHEVARRÍA, J. y RIVERO HERNÁNDEZ, F., *Elementos de Derecho Civil II*, Vol. 2, *Teoría general del contrato*, Barcelona, Bosch, 1987, pp. 271 y 276.

determinando su entrada en vigor cuyo *iter* negocial, complejo, ya estaba iniciado. De ahí que se sostenga la conveniencia de cambiar su calificación, denominándolo promesa de contrato²⁸⁰.

Es importante la elección de una u otra teoría en cuanto a la eficacia del mismo. De acuerdo con la primera, la doctrina tradicional entiende que el efecto típico es obligar a celebrar un nuevo contrato y que no cabe pedir el cumplimiento forzoso de la promesa porque la prestación del consentimiento para el contrato definitivo es un hecho personalísimo e incoercible, resolviéndose la negativa a prestar exclusivamente el resarcimiento de daños y perjuicios.

Sin embargo, la consideración del precontrato como la fase inicial de un contrato de formación sucesiva, con unidad funcional y voluntad única, tal y como sostiene nuestra doctrina mayoritaria, implica que la fase de prelación ya vincula a las partes, por lo que en caso de negativa de una de las partes a poner en funcionamiento el contrato proyectado para que este sea exigible, supone un incumplimiento contractual, dado que su consumación no requiere nueva y especial manifestación de voluntad por venir ya prestado para ello el suficiente consentimiento al perfeccionarse aquel contrato inicial²⁸¹. Se aprecian así los dos efectos principales que se derivan del mismo, como son la vinculación del promitente al cumplimiento de lo prometido y la facultad del beneficiario de la promesa para exigir el cumplimiento de las obligaciones recíprocas propias de toda compraventa. En este *iter* encontramos de nuevo una expectativa; así, la

²⁸⁰ Castán afirma que el precontrato es una convención por la que dos o más personas se comprometen a hacer efectiva en un tiempo futuro la conclusión de un determinado contrato. Véase CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil español, común y foral*, Vol. 4, *Derecho de obligaciones*, Madrid, Reus S.A., 1981, pp. 27 y siguientes. También DIEZ-PICAZO, L., *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, Vol. 1, op. cit., pp. 329 y siguientes. En el mismo sentido, LASARTE ÁLVAREZ, C., *Principios de Derecho Civil*, Vol. 3, op. cit., p. 77. Para Roca Sastre, el precontrato es un contrato preparatorio, consensual, bilateral y atípico o general, en virtud del que las partes sientan las líneas básicas de un contrato específico y contraen la obligación de desenvolverlas o desarrollarlas en lo futuro, a fin de que aquel último quede en definitiva completo y concluso. Véase ROCA SASTRE, R.M., "El contrato de promesa", en *Estudios de Derecho privado I, obligaciones y contratos*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1948, p. 326. Para Lacruz y Rivero, la doctrina moderna designa con el término precontrato al acuerdo entre dos partes por el que una sola o las dos recíprocamente, prometen celebrar un futuro contrato cuyos extremos principales han dejado previstos total o parcialmente. Véase LACRUZ BERDEJO, J.L. y RIVERO HERNÁNDEZ, F., "Los grupos de contratos con disciplina común", op. cit., p. 269.

²⁸¹ Véanse las SSTs de 25 de junio de 1993 (ROJ 4518/1993, rec. 3503/1990, Pte. Burgos Pérez de Andrade); de 11 de octubre de 2000 (ROJ 7921/2000, rec. 2750/1995, Pte. De Asís Garrote); de 20 de abril de 2001 (ROJ 3259/2001, rec. 968/1996, Pte. Marín Castán) y la de 20 de mayo de 2014 (ROJ 2086/2014, rec. 1968/2011, Pte. Orduña Moreno). En concreto, como señala la de 24 de julio de 1998 (ROJ 5000/1998, rec. 1162/1994, Pte. Morales Morales), que establece que la esencia del llamado precontrato, contrato preliminar o preparatorio o «*pactum de contrahendo*» es la de constituir un contrato por virtud del cual las partes se obligan a celebrar posteriormente un nuevo contrato (el llamado contrato definitivo) que, de momento, no quieren o no pueden celebrar, por lo que la expresada figura contractual del llamado precontrato, dicho con frase gráfica, consiste en un *quedar obligado a obligarse*.

respuesta jurisprudencial es similar a la que se da en los supuestos de doble venta, dado que es la ponderación de la buena fe en las relaciones jurídicas lo que inclinará siempre la balanza a favor de aquel que tiene una titularidad obligacional o una expectativa adquisitiva frente al que pretendió defraudarlas²⁸².

3.5. LA *EMPTIO REI SPERATAE*

Señala el artículo 1271 CC que pueden ser objeto de contrato todas las cosas que estén en el comercio de los hombres, incluso las futuras. Se trata ésta de una institución criticada por la doctrina en cuanto a sus efectos, dado que el objeto del contrato no existe al momento de la firma. Esto no significa que el negocio no se haya formado todavía o que sea incompleto o imperfecto en su estructura; es un negocio válido con eficacia suspendida, que se entiende completo desde que haya consentimiento de las partes, del que se dice es anticipado, dado que el contrato se concluirá incluso antes de que alguno o varios de los elementos se hayan realizado, anticipando por tanto las partes la formación del consentimiento. Lo que se retrasa son los efectos, siendo preliminares o transitorios respecto de los que produciría un negocio normal²⁸³.

Admitida pues la existencia de la compraventa de cosa futura, es necesario puntualizar que dicho negocio puede llevarse a cabo bajo dos modalidades muy distintas. *Grosso modo*, la primera es aquella que se pacta bajo la condición de que la cosa llegue a existir, denominada por ello *emptio rei speratae*. La segunda, se desarrolla sin estar sometida a condición alguna, sin perjuicio de las obligaciones que surjan entre las partes, aun en el supuesto de que nunca se produzca el objeto del contrato; es la *emptio spei*.

Nos interesa la *emptio rei speratae* o compraventa de cosa esperada, dado que su contenido refleja la existencia de una expectativa jurídica tutelada por el Derecho. En efecto, la *emptio spei* supone la existencia de una mera volición de las partes de que la cosa exista, de ahí que se denomine «compraventa de esperanza»²⁸⁴. El objeto de la venta no es, por tanto, una cosa futura, sino la

²⁸² Por todas, véase la STS de 24 de octubre de 1990 (ROJ 7567/1990, Pte. Santos Briz) que afirma que el titular de un derecho de opción no inscrito, puede ejercitar ese derecho contra el tercero que adquirió e inscribió el bien, conociendo que al hacerlo perjudicaba la expectativa del optante.

²⁸³ Sobre la compraventa de cosa futura véase BETTI, E., *Teoría general del negocio jurídico*, op. cit., pp. 216-217. DE CASTRO y BRAVO, F., "El negocio sobre cosa futura. Su construcción dogmática", *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 29, nº 4, 1976, pp. 1141-1142. También DE RUGGIERO, R., *Instituciones de Derecho Civil*, Vol. 1, op. cit., p. 290. FERRANDO NICOLAU, E., "La cosa futura como objeto del derecho real", *Revista General de Derecho*, nº 676-677, 2001, pp. 37-65. MESSINEO, F., *Manual de Derecho Civil y Comercial*, op. cit., pp. 61-63. RUBINO, D., *La fattispecie*, op. cit., p. 206. SANTORO PASARELLI, F., *Doctrinas generales del Derecho Civil*, op. cit., p. 261.

²⁸⁴ GARCÍA GARRIDO, M., *Diccionario de Jurisprudencia Romana*, Madrid, Dykinson, 2006, p. 119.

mera esperanza de que exista, la probabilidad de que llegue a producirse²⁸⁵. No se trata de una venta condicional sino de una *emptio perfecta ab origine*, cuyo objeto no es la cosa que va a existir, sino un *alea*, una *spes*, es decir, la suerte de que exista. Por ello, si al vencimiento del contrato -entendido como momento en que la *futuridad* del evento deja de ser incierta- el comprador no obtiene nada, nada puede reclamar, ni siquiera responsabilidad por evicción. Las partes asumen ese riesgo, sobre todo el comprador, quien tanto si se materializa el objeto como si no, viene obligado al pago. De este modo, las partes sólo cuentan con una esperanza de que la cosa futura se verifique, una perspectiva meramente subjetiva que no es objeto de tutela jurídica, salvo que una de las partes fuera responsable de impedir la producción de la *res sperata*. Luego no existe expectativa.

No ocurre lo mismo con la *emptio rei speratae*. Se trata de una compra de cosa futura en la que las partes subordinan el contrato a la existencia de la cosa futura, de modo tal que si ésta no llega a existir, no se debe el precio. La obligación está sometida, por tanto, a una fase de pendencia en tanto en cuanto se desarrolla la futuridad a la que ha quedado condicionada. Una vez se cumpla, se alcanza la *perfectio*. A diferencia de la compraventa de esperanza, la *emptio rei speratae* sí comprende la existencia de una expectativa desde el momento de la conclusión del contrato por tratarse de una obligación condicional²⁸⁶; mientras no se verifique dicho evento futuro o incierto, las partes disponen de una expectativa jurídicamente protegida. Los efectos preliminares de la pendencia se corresponden con la irrevocabilidad del negocio y la obligación contraída sobre el futuro nacimiento de la cosa, en su doble vertiente de deber de cooperación a su nacimiento y deber de no impedirlo. Una vez que la cosa esperada es perfecta -*emptio est emptoris*- y se alcanzan los efectos definitivos, ya puede actuarse por la acción de venta.

3.6. LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR REPRESENTANTE

También el fenómeno representativo tiene importancia en este estudio²⁸⁷. No solo en cuanto al mandato ordinario, por el que una persona encomienda a otra

²⁸⁵ CASTÁN PÉREZ, S., "Conditio iuris" y "tacita condicio": las condiciones implícitas en el Derecho privado romano, Madrid, Dykinson, Universidad Rey Juan Carlos, 2006, pp. 28-30.

²⁸⁶ CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil español, común y foral*, Vol. 4, op. cit., pp. 71 y 125-126.

²⁸⁷ Se trata de dos figuras limítrofes, pero diferentes. El mandato (*mandatum*) es un contrato que vincula a mandante y mandatario, creando obligaciones entre ellos; es meramente interno. Su esencia reside en el conocimiento de la existencia del dominus, por parte de los terceros; así se recoge en el artículo 1259 CC, cuando señala que nadie puede contratar en nombre de otro sin estar autorizado por éste, por lo que la *contemplatio domini* debe ser expresa y evidente -representación directa-, es decir, el nombre del dominus debe haberse manejado en la preparación del negocio del representante. El tercero debe saber que el representante actúa en nombre de aquél. Sólo en este caso cabe ratificación del dominus. Pero también cabe la representación indirecta, en la que no se hace apreciación alguna por el representante que, actúa en nombre propio y puede ocultar la identidad de la persona para quien realiza la gestión.

la realización de un negocio en su nombre (arT. 1709 CC), sino también en cuanto a la posibilidad de que se lleven a cabo estas operaciones sin existir apoderamiento previo por parte del mandante. En cuanto se refiere al primer caso, nos interesan los diferentes tipos que existen en nuestro ordenamiento, pero sobre todo, a quién pertenecen los efectos jurídicos del negocio llevado a cabo. En referencia al segundo -representación sin poder-, resulta de interés la gestión de quien carece de poder para llevar a cabo dicho mandato, figura que se conoce como *falsus procurator*. Existe aún una tercera posibilidad, distinta a las dos anteriores, como es la del mandatario que se extralimita del poder otorgado por su mandante, desoyendo los requerimientos de éste. A nuestro modo de ver, es fácilmente cognoscible la existencia de expectativas en cualquiera de estas figuras.

Un negocio representativo es aquel que se celebra en nombre de otro y por cuenta de aquel²⁸⁸ (art. 1259 CC). A día de hoy y siguiendo la pauta del Derecho Común, el Código Civil regula la mayor parte del fenómeno representativo mediante el contrato de mandato²⁸⁹. La segunda parte de este artículo examina el régimen jurídico del contrato celebrado por quien carece de poder de representación suficiente, que puede darse porque el poder no haya sido otorgado, porque se haya extinguido o porque el poder sea insuficiente. El poder y la ratificación -como declaración de voluntad del *dominus* de aceptación o de conformidad con lo realizado por el representante sin poder-, son pues, requisitos de la eficacia, pero no de la existencia misma del fenómeno representativo, para el que basta simplemente el *alieno nomine agüere*, de lo que Díez-Picazo extrae una consecuencia importante, como es la existencia de

La representación, sin embargo, es una institución eminentemente formal, que mira a las relaciones entre representante -mandatario- y el tercero con quien contrata, de forma que es algo externo al mandato y gira alrededor del poder. No crea obligaciones, sino que legitima la actuación del representante. Por esta razón cabe el mandato con representación (poder que autoriza al mandatario a actuar en nombre del mandante), pero también cabe el mandato sin representación, cuando el mandatario no apoderado, contrata con un tercero en nombre propio -1717 CC- o cuando el mandante le encarga asuntos que no exigen relacionarse con terceros. E incluso la representación sin mandato, cuando detrás de la actuación representativa y en lugar del habitual mandato como contrato subyacente, hay un arrendamiento de servicios, contrato de trabajo, etc. Véase RIVERO HERNÁNDEZ, F., "Contratos de obras y servicios", en LACRUZ BERDEJO, J.L., SANCHO REBULLIDA, F., LUNA SERRANO, A., DELGADO ECHEVARRÍA, J. y RIVERO HERNÁNDEZ, F., *Elementos de Derecho Civil II, Vol. 3, Derecho de obligaciones, Contratos y cuasicontratos*, Barcelona, Bosch, 1986, pp. 319-320. También RIVERO HERNÁNDEZ, F., "Naturaleza y situación del contrato del falsus procurator", *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 29, nº 4, 1976, pp. 1058-1060.

²⁸⁸ SSTs de 25 de febrero de 1992 (ROJ 1503/1992, Pte. Santos Briz); de 22 de abril de 1994 (ROJ 2765/1994, rec. 2171/1991, Pte. Santos Briz); de 20 de febrero de 2012 (ROJ 918/2012, rec. 1887/2008, Pte. O'Callaghan Muñoz).

²⁸⁹ Véase RIVERO HERNÁNDEZ, F., "Contratos de obras y servicios", op. cit., p. 318.

representación sin poder como verdadera representación, que producirá efectos directos cuando recaiga ratificación²⁹⁰.

La pregunta obligada debe ser, por tanto, a quién pertenece este negocio representativo. Existen varias teorías al respecto. La de la representación afirma que el negocio lo celebra el representante, que es el sujeto que interviene, declarando su voluntad, sin perjuicio de que su voluntad valga como propia del representado, para quien en realidad se producen los efectos jurídicos.; esto es lo que se denomina representación indirecta, por la que el representante realiza el acto en nombre propio, aunque por cuenta de otro, de modo tal que los derechos y obligaciones se producen en el representante, ingresando en su esfera jurídica, por lo que será necesario un nuevo acto para derivar esas consecuencias al representado²⁹¹. Es esta la idea básica sobre la que gira el artículo 1717 CC. Las teorías intermedias, por otro lado, afirman que hay una combinación de ambas voluntades, obrando conjuntamente representante y representado, de modo que el negocio es de los dos, aunque los efectos sean sólo para el último²⁹². Mientras que la teoría de la ficción estima que, desde el punto de vista jurídico, el negocio lo celebra el representado y aunque

²⁹⁰ La ratificación cumple, pues, una función de justificación y permite derivar efectos jurídicos para el representado, del acto del representante que no se encontraba previamente apoderado. Vid. Díez-PICAZO, L., "De los contratos. Comentario a los artículos 1254 a 1260", en PAZ-ARES RODRÍGUEZ, C. et al. (Dir.), *Comentario del Código Civil*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1993, pp. 439-440. Véase también Díez-PICAZO, L., *La representación en el Derecho Privado*, Madrid, Civitas, 1979, p. 34.

²⁹¹ CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil español, común y foral*, Vol. 1, T. 2, op. cit., p. 856. En el mismo sentido, véase. LEÓN ALONSO, J., "Comentario a los artículos 1.709 a 1.739", en ALBALADEJO GARCÍA, M., (Dir.), *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, Madrid, Ministerio de Justicia, p. 1552. Esta es también la opinión de Núñez-Lagos, para quien la titularidad de la relación jurídica pertenece, aunque de forma transitoria, al mandatario *nomine proprio*. NÚÑEZ-LAGOS, R., "Mandatario sin poder", *Revista de Derecho Privado*, 1946, pp. 609-632.

Díez-Picazo, sin embargo, afirma que la llamada representación indirecta o mediata no debe ser considerada como verdadera representación, puesto que uno de los pilares básicos de la doctrina clásica de la representación es, que se trata de la conclusión de un negocio jurídico por medio de una persona que actúa en nombre del representado, de manera tal que los efectos jurídicos se producen siempre de modo directo en la esfera jurídica del representado y nunca en la del representante. Véase Díez-PICAZO, L., "El concepto de representación en el Derecho privado", en *Ensayos jurídicos*, Vol. 1, *Teoría general, derecho subjetivo, Derecho y masificación social, tecnología y Derecho, Derecho de la persona y Derecho de la familia*, Navarra, Aranzadi, 2011, p. 620.

²⁹² Para Albaladejo, esta es la solución más acertada puesto que si el negocio es del representante, porque es él quien lo celebra y emite la declaración, no se limita a transmitir una declaración; si bien el representado facultó al representante para actuar en su nombre, no cabe duda de que al obrar dentro de los límites del poder y según las instrucciones recibidas, viene a encontrarse ya dada parte de la voluntad que éste completará y declarará íntegramente. Véase ALBALADEJO GARCÍA, M., *Derecho Civil*, Vol. 1, T. 1, op. cit., p. 831.

materialmente actúa el representante, sin embargo, lo hace como instrumento de aquél²⁹³.

En cuanto nos interesa, aceptando la teoría de la representación, existe una situación de pendencia en tanto en cuanto el representante haya cumplido el encargo del representado, pero no se hayan materializado los efectos en la persona de este último. Este traspaso de efectos tiene lugar cuando se cumple el requisito de la ratificación, que se convierte así en clave de bóveda de la representación sin poder, cerrándose el ciclo negocial²⁹⁴. Ahora bien, no puede decirse que el contrato sea nulo o inexistente mientras no recaiga la ratificación, dado que entonces no cabría su sanación con la ratificación²⁹⁵. Es evidente, además, que el ordenamiento jurídico le proporciona protección, atribuyéndole unos efectos jurídicos, aunque limitados, al tutelar el contrato inacabado por un cierto tiempo y dando protección a los interesados en él²⁹⁶.

Es la misma situación que se da cuando el negocio jurídico se lleva a cabo sin consentimiento del mandante. Uno de los ejemplos representativos de esta situación es la de la gestión de negocios sin mandato -gestión de negocios ajenos- del 1888 CC, por el que una persona toma de forma espontánea en su mano y sin obligación, ni facultad específica alguna, los negocios de otra y realiza para ella los actos que cree útiles. Esta *negotiorum gestio* es una actuación que se lleva a cabo, por tanto, en interés y por cuenta de tercero, pero por

²⁹³ Esta es la representación directa, por la que el representante realiza el acto en nombre del representado -*contemplatio domini*-, esto es, actuando notoriamente en condición de *alter ego* del *dominus*. Véase GORDILLO CAÑAS, A., *La representación aparente*, op. cit., p. 46. Los efectos se producen de manera automática, exclusiva e inmediatamente, para el representado, sin necesidad de llevar a cabo ningún acto traslativo del representante a aquel. El acto recibe, pues, el mismo tratamiento jurídico que si hubiese sido realizado por el *dominus*, ya que el representante ha actuado *alieno nomine*. Véase CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil español, común y foral*, Vol. 1, T. 2, op. cit., p. 856.

²⁹⁴ Se produce así la denominada *ratihabitio mandato equiparatur* -la ratificación actúa como un mandato *a posteriori*-, con efectos retroactivos, con lo que el negocio jurídico desplegará todos sus efectos desde el momento mismo en el que fue celebrado por el representante. Pero también es entendida como uno de los elementos que componen un negocio -supuesto de hecho-complejo, de forma que los efectos jurídicos no derivan aisladamente de la actuación del gestor sin poder, ni tampoco de la ratificación, sino de la concurrencia de ambos actos, que conformarán un negocio jurídico -*quid*- de formación sucesiva, iniciado y no acabado, que está a la espera de su culminación y perfección con la ratificación del representado. Véase RIVERO HERNÁNDEZ, F., "La representación", op. cit. p. 330. También RIVERO HERNÁNDEZ, F., "La representación", en LACRUZ BERDEJO, J.L., LUNA SERRANO, A. y RIVERO HERNÁNDEZ, F., *Elementos de Derecho Civil I*, Vol. 3, *El derecho subjetivo*, Barcelona, Bosch, 1984, p. 329.

²⁹⁵ La ratificación actúa como «punto de sutura» entre el acto representativo y la esfera jurídica del principal. Véase Díez-PICAZO, L., *La representación en el Derecho privado*, op. cit., pp. 214 y 221.

²⁹⁶ RIVERO HERNÁNDEZ, F., "El desistimiento unilateral del tercero en el contrato del representante sin poder", en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Díez-Picazo*, Vol. 2, *Derecho de obligaciones*, Madrid, Thomson-Civitas, 2003, p. 2906.

espontánea iniciativa, sin mandato previo²⁹⁷, con lo que el gestor no actúa necesariamente como representante del *dominus*, sin perjuicio de que los efectos sean aceptados por éste a través de la *ratificatio*.

Encontramos aquí otra clara situación de pendencia, que se produce durante la actuación del gestor y hasta la aceptación del *dominus* (arT. 1892 CC). ¿A quién corresponde la responsabilidad de los hechos causados durante el desempeño de las tareas e incluso las futuras responsabilidades derivadas de la actuación del gestor sin mandato? O mejor aún ¿el gestor ostenta una expectativa en tanto en cuanto recaiga consentimiento del *dominus*?

En cuanto a la primera de las cuestiones planteadas, siendo al *dominus* al que corresponde pagar las expensas derivadas de la actuación del gestor, la responsabilidad recaerá en el *dominus*, siempre que la actuación del gestor reúna los requisitos antes mencionados, esto es, haya sido altruista y de acuerdo con el artículo 1893, las gestiones llevadas a cabo por el gestor fueran necesarias y repercutan de forma útil en el *dominus*²⁹⁸.

Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones, la doctrina sostiene que el gestor es efectivamente poseedor de un derecho, que puede ser ejercitado ante los tribunales a fin de que pueda recuperar las expensas efectivamente desembolsadas, si bien, podríamos hablar de derecho sometido a condición, como es el efectivo consentimiento del dueño. Aunque a nuestro parecer, tampoco es necesario este consentimiento del *dominus* para que el gestor pueda hacer efectivo su derecho. Es más, sería sólo necesario su conocimiento, sin perjuicio de su oposición a la gestión llevada a cabo al amparo del 1888 CC. Tras la dación de cuentas del gestor al *dominus*, a fin de establecer la corrección de la conducta del gestor, la cuantía de las indemnizaciones que le pudieran corresponder y las expensas efectivamente desembolsadas, el derecho del primero a ser indemnizado sería perfectamente oponible ante los Tribunales²⁹⁹.

²⁹⁷ SSTs de 26 de julio de 1994 (ROJ 18129/1994, Pte. Marina Martínez-Pardo); de 18 de marzo de 1999 (ROJ 1898/1999, rec. 2410/1994, Pte. Menéndez Hernández); de 23 de junio de 1999 (ROJ 4463/1999, rec. 5019/1993, Pte. Trillo Torres); de 16 de febrero de 2011 (ROJ 543/2011, rec. 1299/2006, Pte. Xiol Ríos); y de 14 de septiembre de 2012 (ROJ 6178/2012, rec. 328/2010, Pte. Martínez Micó).

²⁹⁸ Así, afirma Lacruz que para que se produzca la vinculación del *dominus* frente a terceros, basta con que el gestor tenga intención de actuar como tal en el negocio y su falta de legitimación efectiva queda suplida por el aprovechamiento ulterior del *dominus*, a quien realmente correspondía la gestión. Véase LACRUZ BERDEJO, J.L., *Estudios de Derecho privado*, op. cit., p. 296. También DÍEZ-PICAZO, L., "Comentario al artículo 1259", op. cit., p. 439.

²⁹⁹ Otra cuestión problemática tiene que ver con la situación de los terceros afectados por el negocio jurídico desarrollado por el gestor, sobre todo en los casos de ajenidad del asunto respecto al representante, por ser los verdaderos perjudicados cuyas expectativas se verían frustradas por la no ratificación del *dominus* y consecuente ineficacia del contrato. La respuesta que ofrece nuestro ordenamiento jurídico evidencia una gran dosis de prudencia legislativa, intentando albergar una solución equitativa y universal, por la que se establece la

3.7. EL DERECHO EXPECTANTE DE VIUEDAD ARAGONÉS

Establece la Compilación de Derecho Foral de Aragón³⁰⁰ que durante el matrimonio, el derecho de viudedad se manifiesta como *derecho expectante* a

responsabilidad del gestor siempre que haya contratado en nombre propio, aunque la gestión sea ratificada; mientras que si lo hace en nombre ajeno, será responsable cuando las obligaciones no queden atribuidas al *dominus*, conforme a los artículos 1892 y 1893 CC, no en el caso contrario (STS de 9 de febrero de 1957, ROJ 263/1957, Pte. Domínguez De Molina). Si se ha obligado como gestor, la ratificación o el aprovechamiento de la gestión lo liberan de toda responsabilidad.

Para Gordillo Cañas, se dan dos situaciones distintas. Una es la del *falsus procurator* y otra muy distinta es la de la apariencia jurídica-. Mientras que el *falsus procurator* es aquel que actúa sin poder, existe apariencia de representación cuando existe un *dominus* y es conocido por el tercero, pero el representante carece de poder, actúa más allá de sus límites, abusa del mismo o lo ejercita tras su extinción. Cuando estas circunstancias lleven al tercero a la convicción razonable de que la persona en cuyo actúa el representante ha apoderado efectivamente a éste, hablaremos de *falsus procurator* y representación aparente al mismo tiempo. La representación aparente hace que el Derecho opere el milagro de convertir en realidad lo que sólo es apariencia, produciendo los efectos de la representación verdadera y el *dominus* quedará vinculado frente al tercero de buena fe. Mientras que ante una actuación del *falsus procurator*, respecto al *dominus* será *res inter alios acta*, obligando sólo al pseudo-representante por vía de responsabilidad. Véase GORDILLO CAÑAS, A., *La representación aparente*, op. cit., pp. 132-133. En el mismo sentido, RIVERO HERNÁNDEZ, F., "Responsabilidad del *falsus procurator* por no ratificación del contrato celebrado sin poder", en *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 59, nº 3, 2006, p. 1025.

³⁰⁰ El artículo 76 de la derogada Compilación de Derecho Civil de Aragón de 1967 se pronunciaba sobre esta institución en términos similares: «los inmuebles por naturaleza y los muebles como sitios del número 1º del artículo 39, quedan afectos al derecho expectante de viudedad en el momento de ingresar en el patrimonio común o en los privativos. 2. Este derecho no se extingue o menoscaba por la ulterior enajenación de cualquiera de los bienes mencionados en el número anterior, a menos que se renuncie expresamente. Salvo reserva expresa, la enajenación o el consentimiento a ella, de los bienes comunes a que se refiere el número anterior, equivaldrán a la renuncia al derecho expectante de viudedad de quien enajena o consiente. Queda a salvo lo establecido sobre responsabilidad por deudas de gestión frente a terceros de buena fe. En los mismos casos de enajenación, también se extinguirá el derecho expectante de viudedad cuando así lo acuerde el Juez de Primera Instancia, a petición expresa del propietario de los bienes, si el cónyuge titular del expectante se encuentra incapacitado o se niega a la renuncia con abuso de su derecho. 3. Será válida la renuncia al derecho expectante de viudedad hecha de forma genérica sobre todos los bienes, presentes o futuros, así como la específica verificada sobre determinados bienes actuales. 4. Tratándose de los demás bienes muebles, el derecho de viudedad afecta exclusivamente a aquellos que existan al fallecimiento o hayan sido enajenados en fraude de tal derecho».

También el Apéndice al Código Civil correspondiente al Derecho Foral de Aragón, de 1925 recogía en su artículo 63.1º que «la celebración del matrimonio atribuye por ministerio de la ley a los cónyuges, solamente respecto de los bienes raíces o inmuebles que hayan aportado a aquél o que con posterioridad adquieran, así a título lucrativo como a título oneroso, el derecho expectante y recíproco de usufructuar el uno los del otro en la forma y condiciones que se expresan en este Apéndice. Este derecho, que se denomina "viudedad legal", no se altera por la estipulación llamada de "hermandad llana". Ningún cónyuge puede por su propia autoridad privar de él al otro cónyuge. Tampoco los ascendientes pueden prohibir en forma ninguna que el cónyuge de su descendiente usufructúe los bienes que éste reciba o deba recibir en sus sucesiones respectivas. Tan sólo el consentimiento del derecho-habiente interesado puede dar validez a disposiciones semejantes; y para que tenga eficacia la renuncia o bien la tengan los gravámenes, condiciones o limitaciones de que es susceptible el usufructo viudal, se requiere estipulación explícita en las capitulaciones u otros documentos públicos. Únicamente por las

favor de cada uno de los cónyuges sobre los bienes del otro y consorciales (arT. 271). Una vez fallecido uno de los cónyuges, este derecho expectante da paso a un derecho de usufructo sobre los bienes habidos durante el matrimonio, razón por la que se afirma que este derecho está integrado por dos grados o momentos de actuación: uno es el *derecho expectante*, de existencia necesaria por el hecho del matrimonio; el otro es el derecho de usufructo universal de viudedad, de existencia condicionada al hecho de la premoriencia del cónyuge del titular del expectante³⁰¹. Ambas facetas, integrantes del concepto superior de viudedad legal, funcionan, sin embargo, con absoluta independencia.

Esta institución es única en nuestro ordenamiento jurídico³⁰², ya que se integra dentro del régimen matrimonial y no en el Derecho de sucesiones aragonés, como podría parecer, dado que es el matrimonio y no el fallecimiento el que hace nacer en favor de los cónyuges este derecho de viudedad, momento a partir del que ambos cónyuges adquieren, salvo renuncia expresa, esta expectativa al usufructo de los bienes de su cónyuge.

En cuanto a la naturaleza jurídica del derecho expectante, a pesar de que su denominación hace clara referencia a la existencia de un derecho, la doctrina no es unánime al respecto. Existen dos posturas doctrinales claramente opuestas. Por un lado, quienes consideran que los cónyuges disponen de un verdadero

causas que de modo taxativo señala este Apéndice, dejará de hacerse efectivo, en su tiempo y lugar, el derecho expectante de viudedad o perderá el cónyuge supérstite el que se halle disfrutando».

En la actualidad, es el artículo 271 del Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes civiles aragonesas, al que se denomina Código del Derecho Foral de Aragón, el que recoge la existencia de este derecho expectante al señalar: «1. Durante el matrimonio el derecho de viudedad se manifiesta como derecho expectante. La celebración del matrimonio atribuye a cada cónyuge el usufructo de viudedad sobre todos los bienes del que primero fallezca. 2. Durante el matrimonio el derecho de viudedad se manifiesta como derecho expectante. 3. El derecho de viudedad es compatible con cualquier régimen económico matrimonial».

³⁰¹ MERINO y HERNÁNDEZ, J. L., “La renuncia al derecho expectante de viudedad aragonés”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 517, noviembre-diciembre 1976, p. 1398. Sobre esta cuestión véase también BARRIO GALLARDO, A., “Derecho expectante de viudedad y tráfico jurídico inmobiliario”, *Revista de Derecho Civil Aragonés*, nº 14, 2008, p. 91. Igualmente BIESA HERNÁNDEZ, M.C., *El Derecho expectante de viudedad aragonés. Aproximación a su fundamento actual y análisis de sus causas de extinción*, Zaragoza, Mira Editores, 2010, p. 23. Asimismo SANCHO REBULLIDA, F., “La viudedad aragonesa”, *Anuario de Derecho Aragonés*, nº 8, 1955-1956. Y CAMÓN AZNAR, L., “Naturaleza jurídica de la viudedad aragonesa”, *Anuario de Derecho Aragonés*, nº 14, 1968-1969, p. 542.

³⁰² Similar resulta la «*fealdat*» navarra o usufructo legal de fidelidad, dado que también se trata de un derecho de uno de los cónyuges frente a los bienes dejados por el otro al fallecer. Sin embargo, las diferencias con la viudedad aragonesa son evidentes, dado que el usufructo legal navarro surge tras el fallecimiento de uno de los cónyuges, sin que este derecho se entienda nacido en vida de los consortes. Este hecho determina, por tanto, su diferente naturaleza jurídica, dado que la institución viudal aragonesa pertenece al Derecho de familia, mientras que ese mismo derecho, aunque sin fase expectante, en Navarra entra dentro del Derecho sucesorio.

derecho a la reserva de los bienes conyugales desde el mismo nacimiento de ésta. El sector contrario niega la existencia de cualquier tipo de derecho, aduciendo la tenencia de una expectativa.

Así, son muchos los que afirman que se trata de un verdadero derecho subjetivo, de naturaleza real y origen legal, que ostenta cada uno de los cónyuges respecto de los bienes del otro, con distinta eficacia en función del tipo de bienes sobre los que recae, que grava los bienes de aquéllos desde el momento en el que ingresan en su patrimonio, con la finalidad de garantizar un derecho eventual al usufructo que les pueda corresponder³⁰³. De esta forma, los bienes sobre los que recae continúan estando bajo la órbita de este *derecho expectante* cualquiera que sea su destino y con independencia de quién sea su titular; el derecho expectante no se extingue cuando el cónyuge propietario del bien constituye sobre él cualquier derecho real o gravamen, ya que el expectante precede a la carga y se impone sobre ella³⁰⁴.

Otro sector doctrinal se cuestiona si, en realidad, se trata de un verdadero derecho, a la vista de las especiales características de este *derecho expectante*³⁰⁵, por lo sólo debería emplearse esta definición para hacer referencia a los bienes inmuebles, dado que cuando se trata de bienes muebles no existe esa

³⁰³ BAYOD LÓPEZ, C., "La existencia o no de viudedad a favor del cónyuge superviviente del cónyuge premuerto sobre los bienes que éste recibió de su primer consorte y de los que no dispuso por ningún título (Art. 108 Comp. y arts. 8003, 104.3 y 216 LSuc.), *Revista de Derecho Civil Aragonés*, nº 15, 2009, pp. 232-233. También Sancho Rebullida sostiene que se trata de un derecho subjetivo, pero no sin antes mostrar cierta desazón ante la dificultad que esta afirmación conlleva. Señala este autor que es harto complicado encuadrar esta institución dentro de alguna categoría o matiz del derecho subjetivo, de formación o interinidad por razón de «*la inseguridad doctrinal y las ilimitadas discrepancias existentes en la materia*». En su opinión, sólo se trata de un verdadero derecho subjetivo por poseer alguna de sus notas distintivas y por semejanza con algún caso ejemplificado, pero admite que debe considerarlo un derecho subjetivo por conveniencia de la propia institución, ya que perfectamente podría ser considerado una situación subjetiva secundaria, esto es, un «*derecho en formación, expectativa, situación jurídica interina, etc. en algunos de los aspectos que las distintas teorías asignan a sus respectivas categorías y a semejanza de determinados supuestos que en ellas incluyen y que no lo es en otros aspectos que lo diferencian de otros casos allí incluidos*». Véase SANCHO REBULLIDA, F., "La viudedad aragonesa", *Anuario de Derecho Aragonés*, nº 8, 1955-1956, pp. 63-64.

³⁰⁴ Por esta razón, en tanto en cuanto se trata de un gravamen real, no supone una restricción jurídica a la libre disponibilidad del cónyuge propietario de los bienes afectos, no siendo necesario que el cónyuge titular del expectante renuncie previamente o a la vez, para que los actos sean plenamente válidos y eficaces, ni tampoco que se reserve expresamente su derecho para que el tercero adquiera dicho bien con el gravamen del expectante. De ahí que la única forma de *rescate* del bien sea mediante la renuncia expresa y formal a este derecho o bien por incurrir en las causas de extinción establecidas por la Compilación aragonesa (art. 280.1), quedando el derecho expectante latente en una situación semejante a la de los bienes muebles (art. 282). Véase DONADO VARA, A., *La reserva viudal*, Madrid, Editorial Reus S.A., 2009, pp. 494-495.

³⁰⁵ STS de 4 de abril de 1994 (ROJ 2157/1994, rec. 9376/1990, Pte. Moreno Moreno).

vinculación erga omnes, sino puramente relativa o inter partes, que sin embargo, sí es predicable de los bienes inmuebles³⁰⁶.

A nuestro entender, el erróneamente denominado *derecho expectante* debe ser entendido no como un verdadero derecho subjetivo, sino como una expectativa en tanto en cuanto se perfecciona el verdadero derecho, esto es, el usufructo viudal. En efecto, el expectante se encuentra, junto con el usufructo, conformando el llamado derecho de viudedad aragonés, que se descompone por tanto en estas dos fases³⁰⁷. El expectante es sin lugar a dudas, una expectativa jurídica que se le concede al cónyuge constante matrimonio y sujeta a condición -la supervivencia a su cónyuge-. De este modo, cumplida la condición, la expectativa se transformará en un derecho al usufructo de los bienes del cónyuge fallecido.

4. CONSIDERACIONES JURÍDICAS EN CUANTO AL TRATAMIENTO GENERAL DE LAS EXPECTATIVAS POR LA JURISPRUDENCIA

A pesar de haber incluido a lo largo del capítulo numerosas referencias jurisprudenciales, resulta obligado incluir un análisis de las sentencias de mayor calado sobre la institución que nos ocupa, dado que al fin y al cabo son los juzgados y tribunales los que tienen encomendada la aplicación de este concepto en la realidad diaria. Así las cosas, hemos efectuado un estudio pormenorizado de lo que los tribunales de órdenes distintos al contencioso-administrativo consideran que es la expectativa. Aunque, como quedó claro al inicio de este estudio, dado que nos encontramos ante uno de esos «*decires usaderos*» que se ha empleado no siempre de la forma más correcta posible, ha sido necesario ampliar el objeto de búsqueda, incluyendo aquellos otros términos que son utilizados de forma cuasi sinónima, como los ya vistos de

³⁰⁶ La fuerza con la que el expectante sujeta la propiedad mobiliaria es apenas sólida, incluso endeble, como corresponde en realidad a una simple expectativa protegida, no tanto a un derecho, aunque no pueda en modo alguno reputarse inexistente; dicha afección se diluye conforme los bienes van abandonando el patrimonio de procedencia para pasar a manos de terceros adquirentes, ajenos a la relación conyugal. En el caso de bienes inmuebles, la consistencia jurídica del gravamen se torna mucho más robusta, adquiriendo firmeza *erga omnes* que la distancia con creces de la meramente obligacional, para adentrarse en el campo de los *iura in re aliena*. Véase BARRIO GALLARDO, A., "Derecho expectante de viudedad y tráfico jurídico inmobiliario", *Revista de Derecho Civil Aragonés*, nº 16, 2008, pp. 92-93. En el mismo sentido, ARREGUI GIL, J., "El derecho expectante de viudedad y los bienes muebles", *Anuario de Derecho Aragonés*, nº 14 1968-1969, p. 538.

³⁰⁷ Lacruz Berdejo sostiene la existencia de una expectativa durante la fase del derecho expectante. Véase LACRUZ BERDEJO, J. L., "Beneficios viudales derivados del régimen matrimonial en Aragón, Navarra y Vizcaya", en LACRUZ BERDEJO, J. L. y SANCHO REBULLIDA, F., *Derecho de familia*, Vol. 1, Barcelona, Bosch, 1978, p. 311.

esperanza, esperanza de derecho, expectativa de hecho, derecho expectante y otros tipos de derechos, tanto potestativos, como futuros, por ejemplo.

Nuestros tribunales han hecho un uso variado aunque distinto, lógicamente, del término expectativa, dependiendo del orden jurisdiccional al que hagamos referencia. En este punto, como este capítulo está dedicado al estudio de la noción genérica de expectativa, debemos centrarnos en los órdenes distintos al contencioso-administrativo, ya que la urbanística será objeto de análisis en los siguientes capítulos.

En el ámbito civil, la consideración de expectativas está mucho menos desarrollada que en el urbanístico, que es su hábitat natural, si bien de forma general queda patente la inquietud del Tribunal Supremo en cuanto se refiere a esta figura, cuando sostiene que se trata de una institución que debe ser manejada con prudencia³⁰⁸, porque el concepto mismo de expectativa y consiguientemente, el de su distinción de los verdaderos y propios derechos, está necesitado de una más madura reflexión. Ciertamente es que desde el prisma del Derecho Civil encontramos diversos intentos, muy estimables, por perfilar la noción de expectativa; incluso en el campo del Derecho Administrativo, como veremos, pero, por regla general, la impresión que se obtiene a la vista del uso en este ámbito forense es que se trata de uno de esos «decires usaderos» que han cristalizado antes de ser entendidos, convirtiéndose en residuos sin alma, desvitalizados y a los que se recurre para cerrar una cuestión cuando no se encuentran argumentos más sólidos³⁰⁹ y desde luego sin plena conciencia de su significado.

Hemos podido observar que el ámbito por excelencia de esta institución en Derecho privado es la materia contractual y más concretamente los supuestos de incumplimiento y la compensación por la frustración de las expectativas generadas. Esto es así porque, a pesar de que se trata de una figura polémica sobre la que la propia doctrina jurídica no alcanza un consenso en cuanto a su naturaleza jurídica, en lo que sí hay unanimidad es en su protección, ya sea por la vía de la propia expectativa, de las esperanzas o incluso de derechos incluidos en las situaciones intermedias a las que ya hemos hecho referencia. De este modo, suelen reconocerse, en las resoluciones de contrato, cuando existe un interés jurídicamente atendible en alguna de las partes, la indemnización de las legítimas expectativas generadas, cuando son frustradas o insatisfechas³¹⁰. Este interés es la expresión mediante la que se expresa la posibilidad de apreciar el carácter abusivo o contrario a la buena fe o incluso doloso, que puede tener la pretensión de resolución cuando se funda en un incumplimiento más aparente

³⁰⁸ STS de 28 de mayo de 2001 (ROJ 4391/2001, rec. 562/2007, Pte. González Navarro).

³⁰⁹ STS de 28 de mayo de 2001 (ROJ 4391/2001, rec. 562/2007, Pte. González Navarro).

³¹⁰ SSTs de 12 de abril de 2011 (ROJ 2018/2011, rec. 2100/2007, Pte. Seijas Quintana) y de 4 de noviembre de 2014 (ROJ 4439/2014, rec. 2458/2012, Pte. Baena Ruíz).

que real por no afectar al interés del acreedor en términos sustanciales. Mientras que las expectativas y más concretamente su frustración, se asimila a la de las aspiraciones, a la quiebra de la finalidad económica, a la frustración del fin práctico del contrato³¹¹.

Asimismo, de este pequeño estudio jurisprudencial queda patente la diferencia existente entre las meras esperanzas y las expectativas, dependiendo del interés que tengan para el Derecho. Aquellas que son indiferentes para nuestro ordenamiento jurídico son consideradas simples esperanzas y se mueven en el campo de la utopía³¹². Las expectativas, por el contrario, sí que despiertan el interés del ordenamiento y aunque se considera que también constituyen esperanzas por parte de quien las alega, lo son de forma cualificada, por su menor aleatoriedad y su mayor índice de probabilidad de hacerse real, dado que el Derecho las regula y en cierto modo, favorece y protege por estar en el campo de lo humanamente alcanzable.

Aun así y a pesar de esta clara distinción entre esperanzas y expectativas, todavía observamos numerosas sentencias que continúan utilizando ambas figuras de forma indistinta, algo más evidente en las sentencias con mayor solera³¹³, pero aún presente en la jurisprudencia actual. Así, se habla de *expectativas de vida*³¹⁴ o de *expectativas de seguridad* de los servicios sanitarios³¹⁵. La STS de 11 de febrero de 2002³¹⁶ recoge las expectativas de celebrar un nuevo contrato. Y la de 20 de septiembre de 2001³¹⁷ habla de forma indistinta de legítimas expectativas y de legítimas esperanzas. También se las asimila, en cuanto al lucro cesante se refiere, a las *esperadas ganancias futuras*, como recoge la de 29 de marzo de 2010³¹⁸, que utiliza alternativamente expectativas y esperanzas fundadas de ganancia futura³¹⁹.

³¹¹ SSTs de 10 de noviembre de 2011 (ROJ 7977/2011, rec. 271/2009, Pte. Xiol Ríos) y de 4 de septiembre de 2014 (ROJ 4067/2014, rec. 1496/2012, Pte. Arroyo Fiestas).

³¹² La STS de 9 de marzo de 1984 (ROJ 209/1984, Pte. Sánchez Jáuregui) hace referencia a una esperanza de derecho que no permite acción alguna. La STS de 20 de julio de 2011 (ROJ 5550/2011, rec. 1283/2007, Pte. O'Callaghan Muñoz) señala, en cuanto a las esperanzas, que son imaginarias, dudosas y contingentes.

³¹³ La STS de 15 de noviembre de 1955 (ROJ 7825/1955, Pte. Arias Rodríguez Barba) se refiere a las meras expectativas y aún esperanzas de derecho.

³¹⁴ STS de 13 de septiembre de 2012 (ROJ 7648/2012, rec. 2019/2009, Pte. Seijas Quintana).

³¹⁵ STS de 24 de mayo de 2012 (ROJ 3450/2012, rec. 2128/2009, Pte. Seijas Quintana).

³¹⁶ STS de 11 de febrero de 2002 (ROJ 843/2002, rec. 2587/96, Pte. Marín Castán).

³¹⁷ STS de 20 de septiembre de 2001 (ROJ 6976/2001, rec. 1848/1996, Pte. Martínez-Calcerrada Gómez).

³¹⁸ STS de 29 de marzo de 2010 (ROJ 2035/2010, rec. 40/2005, Pte. Xiol Ríos).

³¹⁹ SSTs de 27 de febrero de 2012 (ROJ 1334/2012, rec. 1782/2008, Pte. Marín Castán) y de 18 de noviembre de 2013 (ROJ 6702/2013, rec. 1367/2011, Pte. Orduña Moreno). En el mismo sentido,

También se denominan expectativas a las legítimas aspiraciones de las partes, por ejemplo. Es el caso de la STS de 17 de enero de 2014³²⁰, que en materia de resolución de obligaciones recíprocas y del juego de los artículos 1124 y 1468 CC, entiende que el incumplimiento que constituye su presupuesto ha de ser suficientemente grave y sustancial como para originar la frustración del fin del contrato, es decir, para que se malogren las *legítimas aspiraciones* de la contraparte, lo que ocurre cuando se priva sustancialmente al contratante -al comprador-, de lo que tenía derecho a esperar en virtud del contrato, encontrándose sin duda, entre las lógicas expectativas del comprador el recibir la cosa en el tiempo, lugar y forma que se hubiera estipulado, en el estado que se hallaba al estipularse el contrato³²¹.

En cuanto a su reconocimiento, se ha establecido la necesidad de ciertos requisitos para la existencia de la expectativa en el campo civil, como que estén consolidadas y resulten probadas. A este respecto, la jurisprudencia se ha mostrado restrictiva, excluyendo del ámbito indemnizatorio las expectativas no consolidadas, por presentarse dudosas al responder a supuestos de realidad y resultado inseguro, por estar desprovistas de constatada certidumbre, de forma que únicamente pueden reclamarse las ganancias en las que concurre verosimilitud suficiente para poder ser reputadas como muy probables en la mayor apreciación a su certeza efectiva. Es preciso, en todo caso, que se haya acreditado suficientemente la relación de causalidad entre el evento y las consecuencias económicas negativas derivadas del mismo con relación a la pérdida de provecho patrimonial para el reclamante³²². En los casos de resolución de obligaciones recíprocas, para que se reconozca el incumplimiento contractual es necesario acreditar la frustración de las legítimas expectativas de

véase la STS de 20 de julio de 2011 (ROJ 5555/2011, rec. 1283/2007, Pte. O'Callaghan Muñoz). La STS de 7 de julio de 2009 (ROJ 4441/2009, rec. 524/2005, Pte. Corbal Fernández) asegura que no puede fundamentarse la indemnización de este lucro cesante en meras expectativas, esperanzas o sueños de ganancia. Mientras que la de 19 de enero de 2006, (ROJ 123/2006, rec. 3340/2000, Pte. Auger Liñán) señala que *“el lucro cesante presenta un alto grado de indeterminación, con lo cual se plantea la búsqueda de un criterio válido para dilucidar cuándo nos encontramos ante una hipótesis de lucro cesante, de ganancia verdaderamente frustrada y cuándo estaremos ante una mera esperanza imaginaria, dudosa y contingente. La ganancia frustrada debe determinarse mediante un juicio de probabilidad, teniendo en cuenta lo que lógicamente fuera de esperar según el curso normal de las cosas y las circunstancias del caso concreto. En el presente supuesto el criterio razonable para la fijación del lucro cesante, para la fijación de las expectativas de ganancia, es la propia valoración de la pérdida de la clientela, pues esta clientela constituía la circunstancia decisiva para la obtención del lucro”*.

³²⁰ STS de 17 de enero de 2014 (ROJ 192/2014, rec. 2235/2011, Pte. O'Callaghan Muñoz)

³²¹ En el mismo sentido, véanse las SSTs de 20 de marzo de 2013 (ROJ 2470/2013, rec. 1569/2009, Pte. Xiol Ríos); de 10 de septiembre de 2012 (ROJ 7649/2012, rec. 1899/2008, Pte. Xiol Ríos); y de 14 de junio de 2011 (ROJ 4263/2011, rec. 369/2008, Pte. Xiol Ríos).

³²² SSTs de 30 de noviembre de 1993 (ROJ 12948/1993, rec. 458/1992, Pte. Álvarez Cruz); y de 8 julio de 1996 (ROJ 4174/1996, rec. 3542/1992, Pte. Villagómez Rodil).

la otra parte, que se ha visto privada de alcanzar el fin económico perseguido en el vínculo negocial³²³.

Y también fuera del ámbito urbanístico se distinguen los derechos adquiridos de las expectativas, sobre todo en el ámbito de sucesión de normas. Así, para que un derecho subjetivo pueda considerarse existente dentro de una relación inter-temporal, tiene que haberse producido la consolidación de una situación jurídica bajo el imperio del ordenamiento anterior; y por ello no basta que el derecho haya nacido, ya que entonces estamos ante una expectativa, sino que tiene que haberse producido la consolidación de la situación jurídica bajo el imperio del ordenamiento jurídico anterior, lo que se justifica por el respeto que merece el campo de acción del legislador y las posibilidades de reforma del ordenamiento³²⁴.

Por último, hemos encontrado que la gran mayoría de las sentencias dictadas por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo que hacen referencia a las expectativas, están relacionadas, necesariamente, con el lucro cesante y con el principio de confianza legítima. En cuanto al lucro cesante, nuestro sistema está presidido por el principio de indemnidad o de reparación íntegra, tanto en el orden material como moral, tanto en lo que respecta al daño emergente como al lucro cesante y en este segundo se integran los daños previstos o que se hubieren podido prever, siempre que se den las siguientes características: posibilidad de haber podido obtener ganancias en el caso de no haberse producido el evento causante del daño; apreciación restrictiva; rigurosa prueba sobre el dato de que se dejaron de obtener ganancias, que no pueden ser dudosas, aleatorias o contingentes o fundadas en esperanzas –excluidas las futuribles y las simples expectativas no consolidadas–; y que exista relación, acreditada, de causa a efecto, entre el evento y la pérdida de provecho económico.

Este lucro cesante ofrece muchas dificultades para su determinación y límites, por participar de todas las vaguedades e incertidumbres de los conceptos imaginarios, por lo que la doctrina científica afirma, para tratar de resolverlas, que no basta la posibilidad de la ganancia sino que ha de existir una cierta probabilidad objetiva que resulte del recurso normal de las cosas y de las circunstancias especiales del caso concreto, motivo por el cual la jurisprudencia exige que se pruebe rigurosamente que se dejaron de obtener las ventajas, sin que éstas puedan ser dudosas o contingentes y sólo fundadas en esperanzas³²⁵.

³²³ SSTs de 22 de diciembre de 2014 (ROJ 5379/2014, rec. 3091/2012, Pte. O'Callaghan Muñoz); de 20 de febrero de 2014 (ROJ 641/2014, rec. 3003/2014, Pte. Arroyo Fiestas); y de 9 de octubre de 2013 (ROJ 4845/2013, rec. 571/2009, Pte. Marín Castán);

³²⁴ SSTs de 17 de octubre de 1958 (ROJ 1536/1958, Pte. Cavanillas Prosper); de 7 de abril de 1993 (ROJ 2356/1993, rec. 502/1992, Pte. Álvarez Cruz); de 22 de noviembre de 2004 (ROJ 7560/2004, rec. 3068/1998, Pte. Romero Lorenzo).

³²⁵ STS de 8 de junio de 1996 (ROJ 3482/1996, rec. 3455/1992, Pte. González Poveda).

Aquí es donde entra en juego el principio de confianza legítima, que se da cuando una de las partes ha llevado a cabo una conducta que objetivamente permite suponer o confiar en la celebración de un contrato, siendo un ejemplo, la existencia de tratos preliminares, dado que la razonable confianza es inherente a la realidad misma de los tratos preliminares³²⁶. Es la eventual inobservancia de los deberes de lealtad y buena fe la que determinaría, en su caso, la obligación de indemnizar y no la ruptura de los tratos previos³²⁷. Es en estos casos cuando suele hablarse de *expectativas razonables* de las partes en relación a la doctrina de los actos propios. Como sabemos, esta teoría *-venire contra factum proprium non valet-* exige que aquellos actos de una persona que pueden tener relevancia en el campo jurídico, marcan los realizados en un devenir, lo que significa que en ningún caso pueden contradecir a los anteriores. De ahí que se niegue todo efecto jurídico a la conducta contraria posterior en base a la confianza que un acto o conducta de una persona debe producir en otra³²⁸.

En cuanto nos interesa, cuando los tribunales otorgan protección en base a estos actos propios, sostienen la existencia de expectativas razonables. Así, el Tribunal Constitucional establece que esta doctrina tiene su fundamento último en la protección de la confianza y en el principio de la buena fe, que impone un deber de coherencia de comportamiento en las relaciones humanas y negociales y auto-limita la libertad de actuación cuando se han creado expectativas razonables³²⁹. También el Tribunal Supremo exige que para que los denominados actos propios sean vinculantes, definiendo inalterablemente la situación jurídica de su autor, además de que el acto debe estar revestido de cierta solemnidad, ser expreso, no ambiguo y perfectamente delimitado, definiendo de forma inequívoca la intención y situación de quien lo realiza, lo que hace nacer una expectativa razonable³³⁰ en la contraparte.

Por otro lado, resulta curioso que la interpretación que los Tribunales han hecho sobre el artículo 76 de la Ley concursal³³¹, sea de una amplitud tal que, al

³²⁶ STS de 16 de diciembre de 1999 (ROJ 8109/1999, rec. 147/1995, Pte. Gil de la Cuesta).

³²⁷ SSTs de 26 de febrero de 1994 (ROJ 14945/1994, Pte. Villagómez Rodil); de 30 de enero de 2008 (ROJ 222/2008, rec. 4903/2000, Pte. O' Callaghan Muñoz); y de 31 de octubre de 2001 (ROJ 8493/2001, rec. 2198/1996, Pte. Villagómez Rodil).

³²⁸ STS de 16 de febrero de 2005 (ROJ 950/2005, rec. 3141/1998, Pte. Sierra Gil De la Cuesta).

³²⁹ SSTC 27/1981, de 20 de julio; 73/1988, de 21 de abril y 17/2006, de 30 de enero.

³³⁰ SSTs de 16 de enero de 2006 (ROJ 86/2006, rec. 1542/1999, Pte. Salas Carceller); de 26 de enero de 2006 (ROJ 154/2006, rec. 1901/1999, Pte. Corbal Fernández); de 20 de septiembre de 2007 (ROJ 5835/2007, rec. 3788/2000, Pte. Seijas Quintana); de 20 de junio de 2012 (ROJ 4406/2012, rec. 1624/2009, Pte. Roca Trías); de 24 de abril de 2013 (ROJ 2753/2013, rec. 2108/2010, Pte. Saraza Jimena) y de 19 de septiembre de 2013 (ROJ 4673/2013, rec. 2008/2011, Pte. Saraza Jimena).

³³¹ Art. 76 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, se refiere al principio de universalidad: "1. Constituyen la masa activa del concurso los bienes y derechos integrados en el patrimonio del

regular la composición de la masa activa y siguiendo el principio de universalidad de la responsabilidad patrimonial del concursado –en beneficio e interés de los acreedores– del 1911 CC, se exige la inclusión en la masa activa de todos los bienes y derechos, presentes y futuros, sean ciertos o meramente razonables expectativas de derechos³³², que integran o puedan integrar el patrimonio del concurso, sin más excepciones que las dispuestas legalmente. Las expectativas de cumplimiento de la contraparte en un negocio jurídico y las facultades que deriven de la posición jurídica del deudor, entendidas como expectativas de derecho, integran asimismo esta masa patrimonial³³³. Por esta razón, nacida cualquier expectativa por actos propios definitivos y consumados del concursado, amparados por serios indicios de una real y probable adquisición de una acción de restitución dependiente de la acreditación de los presupuestos legales de la misma, procede su inclusión en el inventario de bienes y derechos del deudor, ya que la tutela judicial de la masa activa se alcanza a través de la mera incorporación a dicho listado de bienes y derechos que aquellos elementos que integran de modo definitivo el patrimonio concursado, así como de las expectativas nacidas y pendientes del acaecimiento de hechos posteriores confirmatorios o no de aquéllas³³⁴.

deudor a la fecha de la declaración de concurso y los que se reintegren al mismo o adquiera hasta la conclusión del procedimiento. 2. Se exceptúan de lo dispuesto en el apartado anterior aquellos bienes y derechos que, aun teniendo carácter patrimonial, sean legalmente inembargables. 3. Los titulares de créditos con privilegios sobre los buques y las aeronaves podrán separar estos bienes de la masa activa del concurso mediante el ejercicio, por el procedimiento correspondiente, de las acciones que tengan reconocidas en su legislación específica. Si de la ejecución resultara remanente a favor del concursado, se integrará en la masa activa. Si la ejecución separada no se hubiere iniciado en el plazo de un año desde la fecha de declaración del concurso, ya no podrá efectuarse y la clasificación y graduación de créditos se regirá por lo dispuesto en esta ley”.

³³² Por ejemplo, las derivadas de reintegros o devoluciones de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria por impuestos y tributos; véanse la STS de 22 de junio de 2009 (ROJ 46665/2009, rec. 7/2008, Pte. Alonso García) y las Sentencias de la Audiencia Provincial de Madrid de 16 de octubre de 2012 (ROJ M 21650/2012, rec. 48/2012, Pte. Gómez Sánchez) y de 2 de noviembre de 2012 (ROJ M 17899/2012, rec. 286/2012, Pte. Galgo Peco).

³³³ Véase la STS de 14 de junio de 2007 (ROJ 5023/2007, rec. 1505/2000, Pte. Montés Penadés).

³³⁴ Véase la Sentencia del Juzgado de lo Mercantil nº 6 de Madrid, de 25 de abril de 2011 (ROJ SJM M 114/2008, rec. 610/2007, Pte. Vaquer Martí), que establece que el art. 76 de la Ley Concursal, al regular la composición de la masa activa y siguiendo el principio de universalidad de la responsabilidad patrimonial del concursado, en beneficio e interés de los acreedores, consagrado en el art. 1911 del Código Civil, exige la inclusión en tal masa de todos los bienes y derechos, presente y futuros, sean ciertos o razonables expectativas de derechos, que integran o puedan integrar el patrimonio del concurso. De este modo, forman parte del patrimonio del concurso todas las pretensiones que se deriven de la posición jurídica de la administración concursal, con independencia de si tiene su origen en la situación que ocupaba el deudor antes de la insolvencia o si se han creado «*ex novo*» por la actividad del órgano.

Visto pues cómo han tratado los Tribunales las expectativas entendidas en sentido genérico, trataremos a continuación de delimitar lo que deba entenderse por expectativa jurídica.

5. DELIMITACIÓN DE LA FIGURA DE LA EXPECTATIVA JURÍDICA

Llegados ya a esta última parte de este primer capítulo, lo conveniente es tratar de deslindar la figura de la expectativa, para poder seguir avanzando en su estudio. Hasta el momento, hemos analizado qué ha establecido al respecto la doctrina jurídica y la jurisprudencia sobre las expectativas entendidas de forma general, sin limitarnos al ámbito nacional, dado que no es esta una figura exclusiva de nuestro Derecho. Al contrario, el examen de lo que los distintos autores han establecido en otros países sobre la expectativa, en cuanto al concepto y naturaleza jurídica, ha resultado de gran interés. En definitiva, de lo que se trata es de dilucidar la naturaleza de la expectativa jurídica, lo que no es tarea sencilla, como habremos podido observar. La dificultad es añadida, además, por tratarse de una figura tan usada como desconocida. Usada o más propiamente abusada, hasta derivar en la pérdida de todo significado jurídico del término en el lenguaje ordinario. De ahí que el *dictum* de D. Francisco González Navarro sobre aquellos «decires usaderos», va camino de convertirse en axioma.

Aun así, la expectativa sigue siendo una figura desconocida, sin que haya estudios en profundidad en cuanto a la misma. Este hecho, a nuestro juicio, ha derivado en un uso incorrecto del término en el ámbito forense, que ha convertido las expectativas en *residuos sin alma*³³⁵, desvitalizados, a los que se recurre para cerrar una cuestión cuando no se encuentran argumentos más sólidos y desde luego, sin plena conciencia de su significado.

Por todo ello, trataremos de ver si tiene encaje en alguna de las situaciones de poder recogidas más atrás, incluido el derecho subjetivo. Nuestro objetivo será que el esbozo que aquí hagamos sobre esta institución sirva para embastar el estudio de la expectativa urbanística en los siguientes capítulos. Razón por la que nos vemos obligados, a continuación, a hacer uso de estas concretas expectativas con el fin de realizar esta comparativa de forma más precisa y tangible.

5.1. LA EXPECTATIVA COMO SITUACIÓN SECUNDARIA

Como hemos visto, estas situaciones jurídicas secundarias son distintas a la del derecho subjetivo, que se considera la figura principal en Derecho. En ellas, podemos incluir los intereses legítimos, las potestades, las facultades y la acción.

³³⁵ STS de 28 de mayo de 2001 (Roj 4391/2001, rec. 462/1997, Pte. González Navarro).

Pues bien, tras analizar cada una de las figuras apuntadas, podemos concluir que la expectativa no se ajusta, a nuestro juicio, a ninguna de estas situaciones de poder.

En lo que respecta a las facultades jurídicas, no encontramos razones para considerar que la expectativa goza de esta naturaleza. Como sabemos, los derechos subjetivos están integrados por una serie de facultades que configuran su contenido, entendidas como las posibilidades de actuación concedidas a una persona, por formar parte del contenido de una situación jurídica. Las expectativas no se configuran, de manera general, como facultades que integran un derecho subjetivo. Así, por ejemplo, en referencia a la materia contractual, prototipo del Derecho privado³³⁶, las facultades de las que disponen las partes son la de exigir a la contraparte el cumplimiento de las obligaciones que ha contraído en virtud del contrato; a exigir su resolución en caso de incumplimiento (art. 1124 CC); a optar entre el cumplimiento o la resolución de dicha obligación, etc. Pero entre estos poderes legalmente establecidos, no es posible considerar la existencia de expectativas. De este modo, las partes pueden tener legítimas expectativas de un buen desarrollo del negocio contractual, porque para ello ha suscrito un contrato; incluso «esperanza» de que la otra parte actúe bajo los parámetros de la buena fe.

Como hemos visto, la institución de la expectativa es equiparada a la esperanza en el campo contractual, aunque para ser consideradas por los tribunales se haya exigido que se trate de expectativas de derecho, esto es, expectativas cualificadas, por su menor aleatoriedad y su mayor índice de probabilidad de hacerse real, que derivan de la propia situación legal, como por ejemplo, un contrato de compraventa. Por ello, no es dable su consideración como facultad jurídica.

No resulta distinta la consideración de estas expectativas en el campo urbanístico, que es a la postre el que nos interesa. Tampoco en este ámbito podemos considerar que las expectativas sean constitutivas de una facultad jurídica. Para ello, debería pertenecer a las que conforman el derecho de propiedad y sobre este extremo ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en sentido negativo. Así, la STC 37/87, de 26 de marzo, acota el concepto constitucional de propiedad privada, señalando que la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo como un conjunto de derechos y obligaciones establecido, de acuerdo con las leyes, en atención a valores e intereses de la comunidad³³⁷. A día de hoy, es el artículo 8 TRLS08, el que establece las

³³⁶ Por todas, véase la STS de 23 de abril de 1992 (ROJ 3403/1993, rec. 145/1990, Pte. Villagómez Rodil).

³³⁷ También el Tribunal Supremo configura el derecho de propiedad como un derecho estatutario, modificable por tanto por el ordenamiento jurídico, que no dará lugar por norma

facultades que componen el derecho de propiedad del suelo; entre ellas, se comprenden las de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien, comprendiendo asimismo la facultad de disposición. Serán ello, estos actos materiales los que compondrán el haz de facultades que integre el contenido normal del derecho de propiedad. Por lo tanto, es la propia Ley de Suelo la que nos da la clave para afirmar que las expectativas no constituyen una facultad jurídica del derecho de propiedad.

Tampoco se trata de una potestad por razones obvias. De nuevo utilizando el ejemplo del derecho de propiedad, si el objeto de las potestades jurídicas es la defensa de los intereses de terceros, frente a los propios, las expectativas del propietario no existen, en ningún caso, para amparar los intereses ajenos. Más bien al contrario. Además de que tampoco otorgan una situación de autoridad frente a los demás, entendida en sentido estricto.

Por razones similares, no podemos afirmar que se trate de un simple interés legítimo, ya que como sostiene la STC de 1 de junio de 1985³³⁸, éstos se reconocen a quienes se encuentran en una situación objetiva concreta debido a una circunstancia personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial.

5.2. LA EXPECTATIVA COMO SITUACIÓN INTERMEDIA

Hemos comprobado cómo existen numerosas situaciones jurídicas que, sin llegar a constituir un derecho subjetivo en los términos clásicos, son merecedoras de tutela por nuestro ordenamiento jurídico. Al no cumplir todo los *requisitos* que la tradición jurídica establece, se dice que el derecho está latente, en situación de pendencia, sin llegar a materializarse de forma íntegra. Razón por la que, en dicho ínterin, deben ser protegidas para que ese derecho, que está por venir, pueda materializarse finalmente. De ahí que se haya dicho que estas situaciones intermedias constituyen el paradigma de las expectativas. A nuestro entender, sin embargo, esta afirmación no es del todo exacta.

general a indemnización, ya que al ser creación de la ley, el titular tendrá únicamente aquellas facultades que en cada caso la norma jurídica le conceda. Véanse las SSTS de 7 de noviembre de 1988 (ROJ 7825/1988, Pte. Delgado Barrio); de 3 de marzo de 1998 (ROJ 1447/1998, rec. 3395/1993, Pte. Mateos García); de 8 de abril de 2009 (ROJ 5016/2009, rec. 7505/2005, Pte. Fernández Valverde); y de 8 de marzo de 2012 (ROJ 1530/2012, rec. 6162/2008, Pte. Fernández Valverde).

³³⁸ Son titulares de un interés propio, distinto del de cualquier ciudadano, a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando, con motivo de la persecución de fines de interés general, inciden en el ámbito de tal interés propio, aun cuando la actuación de que se trata no les ocasione en concreto, un beneficio o servicios inmediato.

No creemos que las expectativas puedan ser identificadas de forma plena con estas situaciones, dado que todas ellas presuponen un estadio previo a un derecho que, por una u otra razón, queda en suspenso. Así, en los derechos futuros, esta situación de latencia deriva del advenimiento de un acontecimiento futuro e incierto; en los derechos eventuales, de una incerteza real en cuanto, por ejemplo, a los sujetos intervinientes; en los derechos en formación, porque exista una condición o un término que hayan de cumplirse previamente.

En puridad, la figura de la expectativa no tiene encaje en ninguna de estas situaciones. Como veremos más adelante, las expectativas que nos interesan son las urbanísticas entendidas de forma amplia, esto es, aquellas a las que la legislación del suelo y la expropiatoria se han venido refiriendo desde hace ya más de un siglo, en cuanto se derivan de la planificación urbanística. Estas expectativas tienen una base sólida, sin que en ningún momento pueda hablarse de meras esperanzas o deseos de los propietarios del suelo («*spes vana*»), por lo que se han venido reconociendo por los tribunales e indemnizando en los casos en los que era necesario. Son verdaderas expectativas jurídicas o de Derecho, que pertenecen al propietario por el mero hecho de serlo, sin que su existencia o pertenencia al mismo estén supeditadas a ningún evento posterior, futuro o incierto, ni de forma voluntaria ni tampoco legal; sin que exista incerteza en cuanto a su propia permanencia o en cuanto a su titularidad³³⁹ y sin que en ningún caso las expectativas que pertenecen al propietario estén sujetas a término o condición alguna para su existencia. No hay, por tanto, ningún proceso escalonado o diferentes grados de desenvolvimiento en su adquisición; la formación de la expectativa no es, en modo alguno, sucesiva. Ni tampoco se puede afirmar la existencia de efecto provisorio o preliminar, ya que sus efectos se producen desde su nacimiento.

Ahora bien, debemos reconocer que a pesar de que no podamos equiparar las expectativas a los derechos futuros, eventuales, potestativos o a las situaciones de pendencia, lo bien cierto es que sí participan de algunas de sus características, como por ejemplo, tratarse de figuras jurídicas peculiares, de escaso desarrollo doctrinal y en la que existen múltiples variantes, tantas como para poder concluir que no existe uniformidad en su concepto ni en su naturaleza jurídica.

5.3. LA EXPECTATIVA COMO SITUACIÓN ACTIVA DE PODER

Analizados por tanto todos estos extremos, ¿qué es una expectativa? La conclusión a la que por el momento debemos llegar es que bien podría tratarse

³³⁹ Por esta misma razón, tampoco podemos decir que las expectativas que aquí interesan pertenezcan a lo que De Castro refiere como situación jurídica interina de pendencia, puesto que para ello, establece la necesidad de que su titular sea indeterminado. Véase DE CASTRO Y BRAVO, F., *Compendio de Derecho Civil*, op. cit., pp. 136 y siguientes.

de una figura propia y específica, dado que no parece encajar de forma plena en los planteamientos propuestos, ni como situación secundaria, ni como situación intermedia. Tampoco es encuadrable en las categorías igualmente estudiadas de obligaciones sometidas a condición, ni a término; tampoco se trata de un *ius ad rem* ya que el bien ya pertenece al propietario, ni mucho menos se trata de una promesa de venta o se asemeja a la *emptio rei speratae*, ni a una obligación llevada a cabo por un representante, ni al derecho expectante de viudedad estudiado más atrás.

Ahora bien, dado que hemos procedido igualmente al estudio de la situación activa de poder por excelencia en nuestro sistema jurídico, trataremos de ver si concurren en la expectativa los requisitos que la Teoría General del Derecho ha establecido para la consideración de los derechos subjetivos.

Se ha establecido por la doctrina jurídica que un derecho subjetivo debe comprender ciertos elementos de forma inexcusable, a nivel formal, material e incluso teleológico. Se exige, en primer lugar, que sea previsto por una norma legal, esto es, que sea otorgado por el ordenamiento jurídico; no hay pues, derecho sin norma previa. En segundo lugar, el elemento material, en cuya virtud lleva aparejado un poder jurídico que se concreta en determinadas facultades y de forma correlativa, un deber de exigencia a terceros, que deben respetar este derecho. Un elemento teleológico, representado por el interés que persigue el ordenamiento jurídico. Un cuarto elemento, que es la independencia y autonomía de la que disfrutan, que lo hacen susceptible del tráfico jurídico. El quinto y último de los elementos se corresponde con el poder que se otorga para poder tutelar en su propia ventaja la tutela jurídica.

Como es fácil de adivinar, difícilmente podríamos encajar una expectativa de las hasta ahora vistas dentro de los parámetros del derecho subjetivo. La expectativa sinónimo de esperanza, de mera volición de la persona, no deja de ser simplemente un deseo personal, que como hemos visto, carece de relevancia para el ordenamiento jurídico. Ahora bien, nuestro estudio sobre la expectativa no se limita a esta noción genérica de esta institución, sino que profundizará en su existencia en el campo urbanístico y más concretamente en la valoración del suelo. Veremos que existen grandes diferencias entre esta noción general de las expectativas y las que serán objeto específico de esta investigación; poco tienen que ver unas con las otras, puede que incluso sólo tengan en común su denominación. Esto es fruto de lo que ya hemos comentado sobre la perversión del lenguaje y el abuso de cierta terminología jurídica por la sociedad. El resultado es el que veremos más adelante, que nada tienen que ver las expectativas en la valoración del suelo con meras esperanzas de ganancias futuras, ni con ensoñaciones personales especulativas, según resulta de los términos de la vigente Ley de Suelo.

Así las cosas, a pesar de que veremos todo esto a continuación, con rigor y detalle ¿las expectativas urbanísticas podrían tener encaje en esta concreta

situación de poder? Si aplicásemos todos estos elementos propios de los derechos subjetivos, a la figura de la expectativa urbanística, observamos que en efecto cumplen muchos de estos requisitos, sino todos. Pero esto es objeto de investigación en profundidad en los siguientes capítulos.

Es evidente que este resultado puede ser, a simple vista, sorprendente e inusual, por lo que nuestra tendencia será la de considerarlo erróneo³⁴⁰. Sin embargo, debemos dejar de lado la concepción clásica del derecho subjetivo, completamente superada a día de hoy, como queda patente con el nacimiento de nuevos derechos que vienen a engrosar los *listados* tradicionales.

En definitiva, debemos tener en consideración la posibilidad de concebir esta figura de la expectativa y más en concreto, la expectativa urbanística, en otros términos, como figura jurídica peculiar, dotada de rasgos propios por tratarse de una previsión razonable, de un planteamiento de futuro, concreto en cuanto a su existencia y fácilmente concretable en su cuantía bajo los parámetros de la nueva Ley de Suelo. Con incidencia sobre numerosas figuras jurídicas y notable relevancia en el ámbito urbanístico, que sin estar sometido a condicionamiento alguno, goza de la evidente protección del Derecho. Pero no podemos desconocer el hecho de que bien podría tratarse de un derecho con contenido patrimonial.

Sólo podremos llegar a una u otra conclusión avanzando en el estudio de esta peculiar institución jurídica.

³⁴⁰ La posibilidad de que estemos en presencia de un verdadero subjetivo también ha sido recogida por la jurisprudencia actual. En este sentido, consideran que estamos ante un verdadero derecho de contenido patrimonial, entre otras las SSTS de 19 de noviembre de 1994 (ROJ 1876/1984, Pte. Castro García); de 4 de marzo de 1999 (ROJ 1499/1999, rec. 2394/1994, Pte. Gullón Ballesteros); de 28 de junio de 1999 (ROJ 4609/1999, rec. 3297/1995, Pte. Lecumberri Martí); y de 11 de julio de 2012 (ROJ 6341/2012, rec. 2611/2010, Pte. Orduña Moreno). También muchos autores han sostenido este mismo punto de vista, pero queremos destacar lo sostenido por Sancho Rebullida a propósito del ya visto derecho expectante de viudedad aragonés. En su opinión, tal derecho expectante debe ser considerado como verdadero derecho, pero no se hace «por la repugnancia a admitir otras notas o caracteres y en su desemejanza con otros ejemplos». Por esta razón sostiene que «el derecho expectante de viudedad es un derecho subjetivo actual que garantiza otro –u otra fase del mismo- eventual; real; de origen legal; que grava inmediatamente bienes inmuebles determinados y cuya transformación final y económica pende de una *conditio iuris*: la supervivencia de su titular. Con ello, no puede técnicamente ser confundido con situaciones jurídicas que, como la del legitimario, son mucho más débiles por constituir simples expectativas y no derechos expectantes». Véase SANCHO REBULLIDA, F., “La viudedad aragonesa”, op. cit., pp. 64-66.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS EXPECTATIVAS EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO

El estudio llevado a cabo hasta el momento ha versado sobre la existencia de expectativas genéricas en los diferentes ámbitos del Derecho. Es, sin embargo, en el Derecho Urbanístico donde esta institución encuentra su verdadera razón de ser. Aunque no sólo en el campo de las valoraciones, sino que, como veremos, existen diferentes tipos de circunstancias que, si bien históricamente han sido consideradas como expectativas urbanísticas, lo bien cierto es que conforman categorías diversas y separadas de lo que en realidad debe engrosar la institución objeto de este estudio. Veremos que existen diferentes valores, bien urbanísticos, bien no urbanísticos, que tienen distinto significado e incidencia en el urbanismo de nuestro país y en las propias expectativas.

La evolución de la institución de las expectativas urbanísticas ha sido peculiar, dado que a pesar de que tradicionalmente se ha reconocido la prohibición de su contabilización a efectos de valoración del suelo, lo cierto es que la jurisprudencia se ha movido a lo largo de la *frontera de la legalidad*³⁴¹, reconociendo expectativas invariablemente a los suelos catalogados como no urbanizables. De hecho, la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, fue la primera en reconocer que los precios de mercado eran inasumibles, por considerarlos fruto de la especulación e incorporar las plusvalías generadas por el planeamiento y no por la laboriosidad de sus dueños. Sin embargo, en los tribunales siempre ha prevalecido, por encima de cualesquiera otras consideraciones, la preocupación porque el justiprecio se ajustase al valor real de los bienes³⁴², valor éste que ha sido entendido como

³⁴¹ VALENCIA MARTÍN, G., "El justiprecio en la Expropiación Forzosa (De la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992)", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 257, 1993, p. 78.

³⁴² Un ejemplo lo constituye la STS de 10 de octubre de 2006 (ROJ 4918/2006, rec. 5056/2003, Pte. Herrero Pina), donde se recoge un supuesto en el que el propio Jurado de Expropiaciones había estimado que, aplicar el artículo 39 LEF a la expropiación daba como resultado un valor muy inferior al real del inmueble, por lo que optaron por aplicar el criterio estimativo del artículo 43

aquel que refleje el razonable equilibrio entre el sacrificio impuesto al particular y la compensación por el mismo.

Expectativas y plusvalías son, por tanto, conceptos que aparecen indisolublemente unidos al suelo en nuestro ordenamiento jurídico y cuya justa distribución ha sido el germen del urbanismo español.

1. DELIMITACIÓN DE LA EXPECTATIVA EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO

Debemos comenzar nuestro recorrido en los orígenes del sistema urbanístico español, que no necesariamente entroncan con la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956³⁴³, sino que se remontan varios siglos atrás. La España que conocemos a día de hoy, urbanísticamente hablando, proviene del legado de Ildefonso Cerdá, cuyo modelo de reforma y ensanche entendía el urbanismo como una función pública, sin que las decisiones sobre la dirección y crecimiento de las ciudades y su reforma fueran competencia de particulares, propietarios o promotores. En sus manos quedaba el proceso de ejecución, pero su encauzamiento debía ser dirigido necesariamente desde la Administración.

Todo el Derecho Público, en el que debe encuadrarse el Derecho Urbanístico, está protagonizado simultáneamente por entes públicos y por sujetos privados³⁴⁴. En este enfrentamiento se revelan, pues, intereses contrapuestos; de una parte los del dueño del suelo, que pretende obtener el máximo de rentabilidad de su propiedad, beneficiándose de la plusvalía que produce la conversión de suelo rústico en suelo urbano. Frente a esta tendencia natural, encontramos la otra parte, la Administración, agente fiduciario de los intereses generales, que postula la necesaria ordenación del suelo urbano desde criterios colectivos y de utilidad general, que no son siempre congruentes con las pretensiones de los dueños del suelo.

Como veremos, esta incorporación de las plusvalías generadas por el planeamiento y la posterior realización material efectiva de la obra urbanizadora en el cómputo o evaluación del justiprecio expropiatorio, ha dificultado históricamente la actuación directa de las Administraciones Públicas en el urbanismo español, creándose un círculo vicioso del que todas las leyes del suelo y la legislación sobre expropiación forzosa, sin excepción, pretendían

LEF, por simples razones de equidad, lo que era palmariamente contrario a las previsiones del artículo 23 de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

³⁴³ Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, de 14 de mayo.

³⁴⁴ Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico", *REDA*, nº 1, 1974, p. 79.

salir³⁴⁵. Sin embargo, este sistema cerrado y circular se ha retroalimentado con cada nueva ley, reforzando paulatinamente la participación del propietario del suelo en la ejecución del planeamiento, haciendo un poco más difícil la intervención pública en este *coto privado* de la plusvalía³⁴⁶. De forma que la propia mecánica institucional de la obra pública planteaba ya el problema de la

³⁴⁵ Véase LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar*, Barcelona, Marcial Pons, 2002, pp. 360-361. En efecto, el Derecho Urbanístico tradicional ponía en manos de la Administración dos instituciones que le ofrecía el Derecho Administrativo tradicional: por una parte, la técnica de la expropiación forzosa para adquirir los terrenos donde va a localizar las calles, plazas y espacios públicos; por otra, se aplica la técnica de la obra pública, esto es, operaciones de transformación de un dominio público con ánimo de dejarlo apto para su destino público. Como bien dice García de Enterría, «*el sistema es de una simplicidad que hoy nos admira*». Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico”, op. cit., p. 83.

³⁴⁶ Era la Administración quien costeara no sólo la adquisición del suelo necesario, sino la ejecución misma de las obras de urbanización, produciéndose un reparto desigual de las plusvalías, con el correlativo enriquecimiento injusto sin causa de los propietarios colindantes o próximos, a costa del resto de administrados, que habían financiado las obras a través del pago de impuestos generales. Razones estas más que suficientes para que fuera necesario introducir técnicas concretas de recuperación de plusvalías. Una de ellas fue la expropiación de zonas laterales que se recoge en la Ley de Expropiación de 1879 (art. 47), estableciendo la expropiación de las fincas que ocupasen el terreno indispensable para la vía pública, pero también de aquellas que, en todo o en parte, estuvieran emplazadas dentro de las dos zonas laterales y paralelas a dicha vía, no pudiendo exceder de 20 metros en el fondo o latitud de las mencionadas zonas. La mayor aportación de esta segunda ley expropiatoria fue el establecimiento de un método para la valoración del justiprecio, así como el reconocimiento de la expropiación por zonas laterales y paralelas a la vía pública -zonas de influencia-, en su artículo 47, que establecía «*Estarán sujetas en su totalidad á la enajenación forzosa para los efectos previstos en el artículo anterior, no sólo las fincas que ocupen el terreno indispensable para la vía pública, siñó también las que en todo ó en parte estén emplazadas dentro de las dos zonas laterales y paralelas á dicha vía, no pudiendo, sin embargo, exceder de 20 metros el fondo ó latitud de las mencionadas zonas*». Esta técnica permitía absorber las plusvalías derivadas de la colindancia y formar y vender después las parcelas sobrantes. De este modo, era posible financiar, cuando menos en parte, la obra urbanizadora, lo que supuso una corrección adicional a la práctica ya habitual y completamente antieconómica, de que fueran los Ayuntamientos los encargados de ejecutar la expropiación de los terrenos destinados a viales y espacios públicos, pagando el justiprecio y costeando, además, su urbanización. El objetivo pretendido con tan radical modificación de la situación urbanística era doble; en primer lugar, evitar que determinados propietarios se enriquecieran por su simple colindancia con unas obras financiadas con fondos públicos. En segundo, lograr recursos económicos que permitiesen la financiación de aquellas obras, ya que, en otro caso, su elevado coste las hacía inalcanzables para las haciendas municipales. De este modo, se permitía a la Administración expropiante descontar las plusvalías del justiprecio expropiatorio y con posterioridad a la adquisición, enajenar a terceros a valor de mercado. Al incluir la plusvalía determinada por la realización de la obra viaria, la Administración podía recuperar buena parte del importe de aquella. Véanse al respecto, MUÑOZ MACHADO, S., *Expropiación y jurisdicción, sobre la impugnación del acuerdo de necesidad de ocupación*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976. También GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa, potestad expropiatoria. Garantía patrimonial. Responsabilidad civil de la Administración*, Navarra, Thomson-Civitas Aranzadi, 2006. Asimismo, FONSECA FERRANDIS, F. E., *La liberalización del suelo en España. Presupuestos y marco jurídico-constitucional*, Barcelona, Marcial Pons, 1999, p. 119.

recuperación de las plusvalías generadas mucho antes de la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1956³⁴⁷.

1.1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El urbanismo en España no nace propiamente con la Ley del Suelo de 1956. A ella debemos reconocerle el mérito de ser la primera gran ley del suelo de nuestro país, la primera que hizo gala de un más que evidente espíritu innovador al elaborar técnicas jurídicas que, en su mayoría, han perdurado hasta nuestros días. Es evidente que el Derecho Urbanístico que hoy conocemos tiene mucho «poso» de esta Ley. Pero, sin restarle un ápice de grandeza, debemos reconocer que ya tenía parte del camino hecho, gracias a insignes urbanistas del siglo XIX. Por ello, no podemos sino disentir de la opinión de quienes afirman que esta ley nació «de la nada»³⁴⁸.

No podemos, por ello, acometer el estudio de la legislación urbanística, ni de sus instituciones propias, sin analizar la situación anterior que ha servido para moldear, en definitiva, el contexto urbanístico actual.

1.1.1. El marco histórico previo a la codificación urbanística

A pesar de lo que pueda parecer, la preocupación por la recuperación de las plusvalías no fue recogida originariamente por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956. Como hemos dicho, nuestro urbanismo demuestra una tradición temprana en la que se contienen incipientes instituciones relacionadas con las plusvalías y las expectativas urbanísticas. Ya existía, de hecho, durante la que se denominó Edad de oro de los Ensanches y fue Ildefonso Cerdá³⁴⁹ quien llevó a cabo la primera regulación al respecto, en

³⁴⁷ GONZÁLEZ SALINAS, J., “Las plusvalías urbanísticas: sistematización del alcance del artículo 47 de la Constitución Española”, en VVAA, *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. 2, Civitas, Madrid, 1991, p. 1682.

³⁴⁸ Entre otros, Borrell Calonge, para quien se trata de una ley «cuyo mérito es imposible de valorar, porque partió de cero». Véase BORRELL CALONGE, A., “Cincuenta años de la Ley del Suelo. La Ley del Suelo de 1956 y su evolución. El punto de vista de un arquitecto”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (en adelante RDU), nº 225, 2006, p. 419. En el mismo sentido, Tomás Ramón Fernández, que sostiene que esta ley es un raro ejemplo en nuestro Derecho Público de norma jurídica que se adelanta a su tiempo; en su opinión «su singularidad se acrecienta todavía más si se piensa que a pesar de carecer de un soporte doctrinal autóctono, el legislador de 12 de mayo de 1956 no acudió al fácil y no infrecuente expediente de importar las técnicas ya ensayadas en el Derecho comparado, aun conociéndolas suficientemente, sino que hizo obra propia aprovechando lo mejor de dichas experiencias y de nuestras propias tradiciones. Si a todo ello se añade que el texto legal supo situarse en la vanguardia del Derecho europeo de la época, se comprenderá hasta qué punto están justificados los elogios vertidos sobre el mismo desde el primer momento». Véase FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico, La Ley*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2006, p. 21.

³⁴⁹ Se ha dicho que Ildefonso Cerdá fue al urbanismo español lo que Haussmann al francés. Sin embargo, no pertenecía Cerdá al ámbito de los «utopistas reformistas», ya que se sentía

su obra *Teoría de la Construcción de las Ciudades aplicando el Proyecto de Reforma y Ensanche de Barcelona*³⁵⁰.

Este tratado de la nueva ciencia de la urbanización³⁵¹, aborda todas las cuestiones relativas a la reforma y ensanche, a las viviendas, obras subterráneas, e higiene, pero también a las plusvalías generadas, a cómo costear las obras y a la equidistribución de beneficios y cargas. En cuanto nos interesa, consciente del grave problema de la financiación de las obras que proponía, Cerdá presentó un plan económico para la ejecución de la reforma interior y de ensanche, a modo de autofinanciación, basado en la reversión a la población de las plusvalías generadas, puesto que como afirmaba, la realización de una obra de alguna trascendencia, de nada sirve si no va acompañada al tiempo de los medios positivos y eficaces y de los recursos suficientes para llevarla a cabo³⁵². El coste de las obras se obtendría, así, de la utilidad y las ventajas que tales reformas proporcionaban a los propietarios.

Este sistema anticipaba algunos aspectos del sistema de contribuciones especiales -parte en especie y parte en dinero-, que se generalizaría más tarde gracias al Real Decreto Ventosa³⁵³, restando del justiprecio el aumento de precio y beneficios que los propietarios obtendrían por las reformas que se proyectasen o por las mejoras que en aquellos pudieran producir las obras que se trataba de ejecutar, admitiéndose la compensación de lo uno por lo otro, hasta la igualdad de valores, abonándose la diferencia a su favor³⁵⁴. Para ello, creó un sistema equitativo de reparto entre los propietarios de los beneficios y las cargas derivadas del ensanche y la reforma interior, en el que la valoración

absolutamente convencido de la viabilidad del nuevo modelo urbanístico de reforma y ensanche que proponía. Además, aunque la idea de Plan, la concepción global de la reforma y el ensanche fueron las principales aportaciones de este autor, las bases teóricas que estructuran y permiten estas realizaciones, no permanecen en la esfera planificadora, en la *macroforma* urbana, en el diseño más o menos original, sino que, por el contrario, descienden a lo que podemos calificar de *microforma* urbana, esto es, a los mecanismos jurídicos y económicos que permiten la realización de los grandes planes y que separan a Cerdá de la corriente utopista. Véase LORA-TAMAYO VALLBÉ, M., *Historia de la Legislación Urbanística*, Madrid, Iustel, 2007, pp. 17-18.

³⁵⁰ Véase la obra *Teoría de la construcción de las ciudades, Cerdá y Barcelona*, Ministerio de Administraciones Públicas, Ayuntamiento de Barcelona, Madrid, 1991. Véase también la obra *Teoría de la viabilidad urbana, Cerdá y Madrid*, Ministerio de Administraciones Públicas, Ayuntamiento de Madrid, 1991.

³⁵¹ Así fue acuñado por BASSOLS COMA, M., en "Los inicios del Derecho Urbanístico en el período del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* (en adelante *CyT*), nº 107-108, 1996, p. 21.

³⁵² *Teoría de la construcción de las ciudades, Cerdá y Barcelona*, Ministerio de Administraciones Públicas, Ayuntamiento de Barcelona, Madrid, 1991.

³⁵³ Real Decreto de 31 de diciembre de 1917.

³⁵⁴ Véanse los artículos 9, 25, 26, 34 y 35 del Real Decreto de 1917.

del suelo debía hacerse atendiendo únicamente a su situación actual, sin que tuviera cabida su edificabilidad futura.

Encontramos, por tanto, en la teoría de Cerdá, las raíces más añejas de la prohibición de reconocimiento de expectativas que ha perdurado, aunque con matices, hasta nuestros días.

A. La legislación sobre ensanche y reforma interior

Tras el frustrado Proyecto Posada³⁵⁵, años más tarde vio la luz la primera regulación legal en materia de ensanche, gracias a la Ley de 29 de junio de 1864, con la que da comienzo la creación de un importante marco normativo decisivo en el control de la expansión de las principales ciudades españolas, escindido, sin embargo, de las operaciones de reforma interior³⁵⁶.

Esta Ley de 1864 excluyó de las compensaciones generadas en vía expropiatoria todo *incremento del valor de los terrenos determinado por los Proyectos de urbanización*, esto es, las expectativas, considerando que los beneficios y las cargas de las operaciones constituían una masa común intercomunicada³⁵⁷. Se instaura, para ello, la técnica de cesión de viales, aunque sin imponerla como una verdadera carga a los propietarios; más bien se trataba de una facilidad que éstos podían elegir a cambio de la cesión de la contribución territorial sobre la zona durante 25 años.

Partiendo del hecho de que era el poder público el que seguía encargado de sufragar al completo los costes derivados de las obras de urbanización, incluidos los de expropiación de suelo necesario para viales y usos públicos, se reservaba a los propietarios, sólo de forma indirecta, una ínfima parte de esta financiación por medio de exacciones tributarias. La alternativa a la no cesión gratuita era la expropiación por su precio, que podía esgrimirse frente a los propietarios del sector dado que podía extenderse eventualmente a las zonas laterales de los viales con objeto de recuperar, a través de la venta posterior de los solares resultantes, las plusvalías que la apertura de las vías ocasionaba. Se trataba, en definitiva, de impedir que los propietarios de los terrenos colindantes a las vías públicas se aprovecharan de los incrementos de valor que dichos terrenos pudiesen experimentar, al tiempo que permitía a la Administración absorber las plusvalías derivadas de dicha colindancia e incluso,

³⁵⁵ Fue Posada Herrera el artífice del fallido Proyecto para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones, de 1861.

³⁵⁶ Muy a su pesar, la técnica establecida por las sucesivas leyes de ensanche respetaba escrupulosamente la propiedad privada, de forma tal que volvió a imponer al poder público todas las cargas financieras de las obras derivadas del ensanche, hecho del que se beneficiaban nuevamente determinados propietarios. Véase TEJEDOR BIELSA, J., *Propiedad, equidistribución y urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico*, Madrid, Aranzadi, 1997, p. 42.

³⁵⁷ MARTÍN MATEO, R., "Las valoraciones en las expropiaciones urbanísticas; la Ley 8/1990", *Documentación Administrativa*, nº 222, 1990, pp. 82.

la formación y venta de las parcelas sobrantes para financiar, al menos en parte, la obra urbanizadora. Esta Ley de Ensanche de 1864 fue reemplazada por un nuevo texto de 22 de diciembre de 1876³⁵⁸.

Además de las operaciones de ensanche, también se acometieron las de reforma interior, que incidían en aspectos de la ciudad ya consolidada. Estas operaciones dieron comienzo con la Ley de Expropiación de 10 de enero de 1879, que concebía la reforma de las grandes poblaciones como un tipo específico de expropiación que se regía por normas singulares. Fue esta Ley de Expropiación de 1879 la que introdujo en nuestro país el debate sobre los límites del valor de mercado³⁵⁹. Así las cosas, la búsqueda del valor objetivo se vería plasmada, entre otros aspectos, en el criterio relativo a que el valor a efectos de expropiación debería referirse al existente con anterioridad al Plan o Proyecto que generaba la intervención, especialmente en aquellos casos, como la reforma interior, en que no sería legítima la apropiación por los propietarios originales del suelo, de las plusvalías generadas por el planeamiento urbanístico. A día de hoy, como veremos, es el artículo 36.1 LEF el que recoge esta imposibilidad de valorar las plusvalías, tanto de las que se deriven de la actuación de la que trae causa la expropiación, como de las previsibles para el futuro.

Ante la férrea oposición de aquellos propietarios que creían tener derecho a las plusvalías por la ejecución de las obras de urbanización, en 1895 se promulgó una nueva Ley de Saneamiento y Reforma Interior, a modo de ley específica en la materia, que sin embargo, siguió estableciendo la supletoriedad de la Ley de Expropiación de 1879.

B. El salto al siglo XX: la Ley de Ordenación de Solares de 1945

Del urbanismo de posguerra cabe destacar la Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945, cuyo objetivo prioritario lo constituían dos principios de notable arraigo histórico en nuestro urbanismo: acabar con la práctica

³⁵⁸ Pero no fue ésta la última ley aprobada para el ensanche de poblaciones; aún se promulgaría una última el 26 de julio de 1892, que aunque de aplicación inicial sólo en Madrid y Barcelona, fue finalmente aplicada a Valencia y otras poblaciones, probablemente debido a sus ventajas fiscales para los propietarios del Ensanche, como por ejemplo, concretas exenciones fiscales para fomentar las cesiones de terrenos.

³⁵⁹ Esta búsqueda de la objetividad en el proceso de valoración condujo a dos ideas; la primera, la remisión a los criterios fiscales de valoración, como mecanismo de distanciamiento de la evaluación del suelo de los pulsos caprichosos y especulativos del mercado. En segundo lugar, a la concepción del valor del inmueble, no como conjunto inseparable, sino como suma del valor del suelo y de la edificación, según el método aditivo o de reposición, por el que el justiprecio del suelo se determinaría independientemente del de edificación. Véase ROCA CLADERA, J., "La valoración del suelo en la Ley 6/1998", *Documentación Administrativa*, nº 252-253, p. 288.

especulativa y paliar la carencia de vivienda³⁶⁰. Para dar cumplida satisfacción a estas finalidades, muy a pesar de la exigua técnica legislativa de la que hace gala³⁶¹, establece de forma nítida un principio básico del Derecho Urbanístico que se hace visible en las fórmulas, directas o indirectas, de cesiones gratuitas de terrenos viales: la recuperación de las plusvalías creadas por la obra urbanizadora. La expropiación de zonas laterales es, por ello, una expropiación de plusvalías derivadas de la obra pública.

La *causa expropriandi* es recuperar esa plusvalía y nada más³⁶², lo que permite a la Administración expropiante, por una parte, descontar del justiprecio expropiatorio el importe de las mismas como determinado por el propio Proyecto justificante de la expropiación y posteriormente a la adquisición, enajenar a terceros tales zonas, donde se sitúan los mejores solares edificables, enajenación que será realizada a precio de mercado, que por incluir ya la plusvalía determinada por la obra viaria, permite a la Administración recuperar una buena parte o incluso todo el importe de ésta. Se logra así evitar, por una parte, un enriquecimiento injusto a determinados propietarios como consecuencia de su colindancia con unas obras y por otra, se allegan recursos

³⁶⁰ Sin duda, la retención de solares sin edificar constituía una práctica típicamente especulativa, que se venía arrastrando desde el siglo anterior. La importancia de esta Ley radica (y de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto de 23 de mayo de 1947) no sólo en que constituyó un ejemplo claro del cambio en el rumbo urbanístico español, sino por instaurar el primer régimen estructurado de valoración del suelo, aunque fuera referido única y exclusivamente a los solares. Su breve Exposición de Motivos recoge que «*la carencia de viviendas es uno de los más graves problemas que afectan a toda la nación. Al intento de la construcción para solventar esta realidad, de solución inaplazable, se oponen diversos obstáculos, entre los que se cuentan la carestía de material y la especulación de solares*».

³⁶¹ Es manifiesta la escasa preocupación del legislador de la época por establecer alguna relación entre las expectativas urbanísticas y la especulación. La única referencia a las expectativas en todo el articulado se recoge en el artículo 13.c), que establece dos porcentajes de capitalización, que serán aplicados al líquido imponible de la finca en función de las circunstancias de la misma. Así «*El precio del solar o de las edificaciones en venta forzosa, cuando no se llegare al acuerdo entre las partes, será el que resulte, a elección del propietario de uno de los procedimientos siguientes: c) Capitalización del uno al dos por ciento, según las circunstancias del solar o construcción, del líquido imponible fijado a la finca, con un año al menos de antelación, incrementado en un 10 por ciento por afección*». (El énfasis es nuestro). Se introduce, con ello, un concepto jurídico indeterminado, que da pie a la inclusión de expectativas urbanísticas, puesto que nada se dice, sin embargo, sobre cuáles deban ser estas circunstancias. El artículo 1 sólo dice que son solares los terrenos no edificados, sitios en el interior de las poblaciones de más de diez mil habitantes o en las zonas de ensanche y extensión de las mismas, que estén afectados por planes de ordenación aprobados legalmente. Por otro lado, hay que tener en cuenta que en la época de vigencia de la Ley de Solares, no existían las diferentes clasificaciones del suelo, que llegarían once años después con la Ley del Suelo de 1956. De tal forma que las únicas referencias que nos da la Ley de 1945 sobre lo que son los solares es que se trata de un suelo dentro del casco urbano, pero sin que se determinase en aquel momento, si se trataba de suelo urbano o urbanizable.

³⁶² GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico, Vol. 1*, Madrid, Civitas, 1979, p. 79.

para financiar tales obras, que en otro caso serían inalcanzables para las haciendas municipales, con el evidente interés colectivo que esto genera.

En cuanto al momento concreto al que debían referirse estas valoraciones, no había precepto alguno que diera una respuesta concreta y tampoco lo hizo su Reglamento. La única alusión al respecto está contenida en el artículo 5 de la Ley, que establecía *in fine*, sin que puedan contar a los efectos del precio, los años en que se tuvo reservado. Por lo que puede inferirse, sin lugar a dudas, que el precio que el propietario pretendiera obtener con la venta de su solar debía adaptarse al que tenía al momento de comenzar el plazo de retención; es decir, que a pesar de que el propietario agotase los dos años que la ley le permitía reservarse su terreno, no podría contabilizar en su precio la posible expectativa urbanística que se hubieren generado durante ese período³⁶³.

1.1.2. La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954

Esta Ley de Expropiación de 1954 (en adelante LEF) forma parte de aquel conjunto de leyes administrativas, al que también pertenece la Ley de Ordenación Urbana y Régimen del Suelo, que emanadas en la mitad de la década de los cincuenta, en pleno régimen limitativo de libertades, intentaron crear una Administración más moderna y objetiva al servicio del interés general, sujetando en la medida de lo posible la actividad del Estado al Derecho³⁶⁴.

Volviendo al tema que nos interesa, la LEF articula la indemnización que debe pagarse por la expropiación en forma de justo precio y a efectos de su determinación le dedica el Capítulo III del Título II. De forma general, esta Ley parte de una pretendida consideración objetiva de las valoraciones del suelo, ponderando los valores fiscales³⁶⁵ con los de mercado, aunque abriendo la posibilidad de apreciar circunstancias específicas que, de no tenerse en cuenta, generarían una disfunción con el precio de mercado³⁶⁶. Dualidad de caminos

³⁶³ Véase VALLÉS-PUJALS Y TUSET, L.M., *Los solares, estudio de la novísima legislación que los regula*, Barcelona, Bosch, 1948, p. 65.

³⁶⁴ ENÉRIZ OLAECHEA, F.J., "Una reforma necesaria: el procedimiento de expropiación forzosa. Especial referencia a la expropiación urbanística", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 41, 1995, p. 567.

³⁶⁵ Artículo 38.1 LEF «Los solares se justipreciarán en el valor que tenga asignado para los efectos del arbitrio municipal sobre incremento de valor de los terrenos, aumentado en un diez por ciento, o, en su defecto, el valor en venta fijado a efectos de la atribución territorial».

³⁶⁶ Artículo 43 LEF «No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, 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».

que se decantaba claramente hacia el valor de mercado, que era lo que en realidad se quería garantizar, puesto que el verdadero concepto de justiprecio era el valor real, esto es, el valor de mercado³⁶⁷.

En cuanto a las expectativas, siguiendo con la tradición iniciada por las leyes de ensanche, la Exposición de Motivos de la LEF determina que la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el costo de las obras correspondientes, implica usurpación de algo no perteneciente al dueño y repercute en perjuicio de la comunidad. De este modo se excluye cualquier valoración subjetiva de los terrenos así como la introducción de expectativas, mediante el establecimiento del momento exacto en que debe llevarse a cabo la tasación del terreno³⁶⁸; debe efectuarse tomando como base el valor del terreno al momento de dar comienzo el expediente expropiatorio³⁶⁹, aunque se admite la introducción de cierta subjetividad a través del premio de afección.

La justificación de este artículo era sencilla; como la aplicación estricta de los criterios valorativos contenidos en los artículos 38 a 42 LEF podía conducir, en ocasiones, a resultados injustos por la falta de adecuación de la base utilizada al valor real del bien, no lográndose un equilibrio económico en el patrimonio del interesado, el legislador previó la utilización de un criterio discrecional. Este artículo 43 logró espolear la pluma de numerosos autores. Así, GARCÍA DE ENTERRÍA ya advertía de los peligros que entrañaba este precepto, al señalar *«es claro que esta autorización, aunque concebida como excepcional, va a jugar de facto el papel de regla, imponiéndose así como criterio central de nuestro sistema el del valor real libremente estimado»*. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa, potestad expropiatoria, garantía patrimonial, responsabilidad civil de la Administración*, Navarra, Thomson-Civitas Aranzadi, 2006, p. 125. Por su parte, González-Berenguer recoge que en pocos momentos habrá mostrado el legislador menos lucidez y mayor incoherencia que en el de la regulación del cálculo del justiprecio en las expropiaciones urbanísticas. Véase GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L., “Sobre la valoración en expropiaciones urbanísticas”, *RAP*, nº 83, 1977, p. 193. Por su parte, ROCA CLADERA elogia la LEF y también este artículo, cuando sostiene que si bien de forma general, esta ley desregulariza la metodología de valoración por tal de alcanzar el objetivo último del valor de mercado, en cuanto al artículo 43 sostiene que es una excelente norma desde la perspectiva del buen valorador. Recordemos el magnífico símil que refiere este autor cuando dice que existe una *«dualidad de amores, en la que, frente a la esposa oficial (el método reglado del artículo 38), la LEF opta por la amante de verdad (el método desregularizado del artículo 43) y es el amor verdadero es el que triunfa»*. Véase ROCA CLADERA, J., “La valoración del suelo en la Ley 6/1998”, op. cit., p. 294.

³⁶⁷ ROCA CLADERA, J., “La valoración del suelo en la Ley 6/1998”, op. cit., p. 289.

³⁶⁸ Artículo 36.1 LEF, *«las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro»*.

³⁶⁹ Así lo confirmaron Sentencias tales como la de 21 de septiembre de 1964 (ROJ 2195/1964, Pte. Parra Jiménez), al establecer que *«por aplicación del artículo 36 antes citado, las valoraciones han de referirse al momento inicial del expediente o pieza del justiprecio; expediente o pieza que comenzó tal y como resulta de las actuaciones administrativas, el día 27 de mayo de 1958, fecha en que se formalizó el acta previa a la ocupación, a cuya fecha hay que referir la valoración de la cosa expropiada»*. Pero si bien esta ley parece que apunta a un criterio formal al adoptar como precios expropiatorios los

El otro criterio de valoración recogido por esta ley es el especial o estimativo, del artículo 43, que se aparta completamente de los criterios casi matemáticos que más tarde establecería la Ley del Suelo de 1956. Gracias al artículo 43, se aplicaban los criterios de mercado en caso de que, al aplicar las reglas de tasación de la propia LEF, no se hubiera obtenido el justiprecio; de ahí su carácter especial. Este valor de mercado incluía, como bien sabemos, las expectativas de los propietarios³⁷⁰.

Ahora bien, si la intención inicial de la LEF de lograr la total indemnidad del propietario era admirable, poco tiempo después de su entrada en vigor se había generalizado tanto el uso del artículo 43, que quedó en entredicho su carácter excepcional³⁷¹. Este empleo masivo del criterio de libre estimación daba pie al establecimiento de pautas de valoración completamente subjetivas, al prever la posibilidad de aplicar *cuantos criterios estimativos se juzgasen más adecuados*, siempre que la evaluación practicada de acuerdo a los criterios fiscales no resultase, a juicio de quien efectuaba la tasación, conforme con el valor real de

valores fiscales, la primera quiebra acontece al aceptar una ponderación del valor fiscal mediante el valor real, para concretar en su media aritmética, precisamente, la cuantía de la tasación. Quiebra debida, a nuestro entender, a que los valores fiscales raramente reflejan el valor real de los bienes. Por valor real debemos entender, según recoge la STS de 15 de diciembre de 1994 (ROJ 21287/1994, rec. 3030/1991, Pte. Sanz Bayón), la compensación del bien expropiado a través de un valor de sustitución, precisando el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 166/86, de 19 de diciembre, que *«la indemnización expropiatoria debe corresponder al valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio, de modo que el justiprecio suponga la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes expropiados, pues lo que garantiza el legislador constitucional y el ordinario es el exacto equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación económica, de forma que quede indemne la situación patrimonial del expropiado»*. Por valor real debemos entender aquel que no represente una merma injustificada del patrimonio del expropiado, ni tampoco un enriquecimiento injusto (STS de 5 de marzo de 1993, ROJ 1227/1993, rec. 6040/1990, Pte. Lecumberri Martí), teniendo una entidad económica suficiente para adquirir otro bien análogo al expropiado, por lo que deben tenerse en cuenta para su determinación cuantas circunstancias tengan una influencia económica aplicable en el mismo (STS de 22 de septiembre de 1999, ROJ 5693/1999, rec. 4902/1995, Pte. Lecumberri Martí). Véase sobre este particular, ÁLVAREZ GARCÍA, V., “Las garantías constitucionales de la expropiación forzosa”, *Revista General de Derecho Administrativo (en adelante RGDA)*, nº 16, 2007.

³⁷⁰ La apreciación del valor real en el marco del artículo 43 LEF permite hacer a las partes y al propio Jurado un uso razonable y razonado de los criterios de valoración que estimen más oportunos, empleando para ello una cierta discrecionalidad que generalmente se traduce en la ponderación de valores constatados de terrenos del entorno que guardan similitud con el considerado en cada caso. No obstante, esa libertad estimativa no puede traducirse en un inmotivado arbitrio irracional, pues como recuerda la STS de 30 de septiembre de 1998 (ROJ 5512/1998, rec. 970/1994, Pte. González Rivas), *«el invocado artículo 43 LEF permite al Jurado hacer un uso razonado de los criterios valorativos que juzgue más adecuados, lo cual no puede ser interpretado en una forma amplia que autorice a fijar el justiprecio prescindiendo de toda norma valorativa»*. Véase LÓPEZ MENUDO, F., CARRILLO DONAIRE, J.A. y GUICHOT REINA, E., *La expropiación forzosa*, Valladolid, Lex Nova, 2006, p. 207.

³⁷¹ Como veremos, el artículo 1.2 de la Ley de 21 de julio de 1962 acabó por prohibir su uso en los supuestos de valoración a efectos urbanísticos, en actuaciones expropiatorias.

los bienes y derechos objeto de la expropiación. Se había construido por el legislador un cajón de sastre en el que tenía cabida cualquier criterio que pudiera tener alguna relevancia a efectos valorativos, incluidas las expectativas de cualquier tipo.

Esta libertad estimativa se centraba, sin embargo, en los factores de situación y concentración urbana, a los que se les atribuyó una trascendencia definitiva *de facto*. Resultaba obvio que en todo núcleo urbano existían zonas o sectores donde la apetencia de terrenos, traducida en un aumento de la demanda, daba lugar a una elevación –artificial en buena parte–, del valor de los solares, que alcanzaban cotizaciones superiores a las que corresponderían a su valor intrínseco en un mercado inmobiliario normal³⁷². Por esta razón, no podía subestimarse la fuerza social que representaba la espontánea tendencia de una comunidad hacia lugares determinados de su asentamiento físico. Y un signo evidente de tal apetencia era la concentración urbana, con sus secuelas de densidad, servicios, previsión de desarrollo, inmediatez en el aprovechamiento, etc.

De este modo, los tribunales se encontraron en la tesitura de sentar, nuevamente, las pautas concretas en materia de valoración del suelo, siendo todas ellas objetivas por necesidad. A través de la jurisprudencia se fue perfilando, pues, una doctrina relativa a aquellas otras circunstancias que pudieran influir en la valoración por criterios estimativos, así como los elementos a tener en cuenta³⁷³.

Sorprende, en resumen, que a pesar de que la LEF fuera la primera ley que tratase formalmente el tema de la valoración de los terrenos, no estableció sin embargo, una concreta metodología valorativa como posteriormente hizo la Ley del Suelo de 1956³⁷⁴.

³⁷² ARREGUI LUCEA, L.F., *Valoración del suelo en la legislación urbanística*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, Secretaría General Técnica, 1964, p. 97.

³⁷³ Tales como el valor actual obtenido por diversidad de medios (STS de 3 de junio de 1960, ROJ 350/1960, Pte. Camprubi y Pader); las plusvalías (STS de 22 de noviembre de 1960, ROJ 1132/1960, Pte. Cerviá Cabrera); los dictámenes periciales (STS de 3 de noviembre de 1960, ROJ 1419/1969, Pte. Mouzo Vázquez); la conformidad con otros propietarios y su carácter edificable (STS de 30 de enero de 1960, ROJ 1007/1960, Pte. Cerviá Cabrera) o la productividad (STS de 9 de noviembre de 1960, ROJ 1314/1960, Pte. Suárez Vence), entre otros muchos.

³⁷⁴ Véase al respecto BOIX PALOP, A., “Reformas en materia de expropiación forzosa en un entorno de crisis”, en *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público: Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Tarragona, 10 y 11 de febrero de 2012, Madrid, INAP, p. 230 y ss.

1.1.3. La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956

La Ley de 1956, sobre la que se ha dicho que apareció como una isla en el panorama jurídico del Derecho comparado³⁷⁵, le prestó al Derecho Urbanístico español una vestidura técnica sin parangón³⁷⁶.

Por primera vez se codifican en un cuerpo único, según una unidad de criterio, todas las reglas relativas al urbanismo, hasta ahora dispersas y obedientes a principios diversos³⁷⁷; pero sobre todo, a esa unidad externa resultante de una integración formal, se acompaña un salto *dialéctico* en la concepción del urbanismo, acogándose las técnicas jurídicas más progresistas entre las que ofrecía el panorama del Derecho comparado³⁷⁸, superando definitivamente la

³⁷⁵ García Bellido ha puesto de relieve sobre esta Ley que «si la mejor novela de caballerías de la Edad Media europea fue El Quijote, escrito en pleno Barroco, la mejor ley urbanística del siglo XIX es la Ley del Suelo española, escrita en el postrer decenio del siglo XX. Son ambas las últimas obras posibles en su género: ya no se pudieron hacer más novelas del género de caballerías, sin caer en el ridículo reiterativo, ni se puede profundizar más en leyes urbanísticas como ésta, sin caer en el paroxismo de la filigrana». Véase GARCÍA BELLIDO, J., “La liberalización efectiva del mercado del suelo; escisión del derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada”, *CyT*, nº 95-96, 1993, p. 178.

Aunque no todo fueron elogios, ya que según Parada, la característica más sobresaliente de esta Ley fue la de haber alterado profundamente el estatuto de la propiedad inmobiliaria a favor de algunos propietarios, los de suelo urbano y de reserva urbana, atribuyéndoles, dentro claro está, de las previsiones genéricas del PGOU, el derecho a urbanizar, a crear ciudad y asimismo, a apropiarse las plusvalías derivadas de la obra urbanizadora según las edificabilidades prevista en los planes, mientras que ese mismo derecho a urbanizar se niega a los restantes propietarios, los de suelo rústico. Véase PARADA VÁZQUEZ, R., “La degeneración del Derecho Urbanístico Español: del urbanismo de obra pública de Cerdá al urbanismo de obra privada”, *CyT*, nº 119-120, 1999, p. 81

³⁷⁶ BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, Madrid, Iustel, 2009, p. 47.

³⁷⁷ Esta Ley recogió gran parte del contenido de muchas otras de la época, como son la Ley de 25 de noviembre de 1944, que establece las bases de urbanización de la ciudad de Madrid; la de 17 de julio de 1945, que aprobó el Plan Comarcal de Bilbao; la de 18 de diciembre de 1946 para la ordenación urbanística de Valencia y su comarca; la Ley de 3 de diciembre de 1953, para la de Barcelona; la Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945 y otras disposiciones de menor rango.

³⁷⁸ Ya en todo el mundo se dejaba notar el fenómeno urbanístico; de hecho, junto con el Anteproyecto de Ley del Suelo del año 53 se publica una Memoria, que recogía una perspectiva del Derecho comparado y sus carencias; entre estas legislaciones europeas estaban la Ley de Urbanismo francesa de 15 de junio de 1943; la *Town and Country Planning Act* inglesa de 6 de julio de 1947; la Ley belga sobre Planes de Ordenación de Ciudades de 23 de octubre de 1946; la Ley de Urbanismo de Suecia de 30 de junio de 1947 y la polaca de 1945. En palabras de BIDAGOR, el examen de esta legislación extranjera tuvo la virtuosidad de hacer presente el interés que el tema urbanístico suscitaba en el mundo, pero también la consiguiente dificultad de seguir modelos ajenos, especialmente de culturas no latinas. Véase BIDAGOR LASARTE, P. “Circunstancias históricas en la gestación de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956”, *CyT*, nº 107-108, 1996, p. 96.

concepción de las potestades administrativas en el campo del urbanismo como simples potestades de policía municipal³⁷⁹.

Encontramos, no obstante, una nota negativa en esta ley y es que fue la que dio el pistoletazo de salida a la dualidad normativa en materia expropiatoria³⁸⁰, lo que sin duda fue uno de los motivos que la alejó de su cumplimiento efectivo³⁸¹. No en vano fue precisa la entrada en vigor de una segunda norma, la Ley 52/62, de 21 de julio y de la insólita Circular 2/68, de 19 de febrero³⁸², que recordaba a

³⁷⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, op. cit., pp. 95 y siguientes.

³⁸⁰ Art. 85.1, Ley del Suelo de 1956 «Las valoraciones de terrenos se efectuarán mediante el procedimiento señalado en la Ley de Expropiación forzosa y con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley, salvo lo dispuesto en el artículo 122».

³⁸¹ Como bien afirma Martín Mateo, esta primera Ley del Suelo tuvo una prolongada e inimaginable *vacatio legis*, debida a que simplemente la sociedad no llegó a asimilarla. Algo parecido debió pasar con los jueces, que siguieron aplicando las pautas estimativas conectadas con la LEF. La rebeldía judicial tuvo que ser combatida con «cañonazos legislativos», lo que dio lugar a la Ley 52/1962, de 21 de julio, que reitera el hecho de que en las expropiaciones urbanísticas los criterios de valoración serán siempre los establecidos en la legislación especial. Véase MARTÍN MATEO, R., «Las valoraciones en las expropiaciones urbanísticas. La Ley 8/1990», op. cit., pp. 83-84. Y todo ello a pesar de que, al tratar de establecer un sistema expropiatorio típico e independiente del contenido de la LEF, arbitró un proceso evaluatorio más rápido, eficaz y congruente con las calificaciones urbanísticas zonales, que el contenido en los artículos 24 y siguientes LEF. Véase ARREGUI LUCEA, L. F., *Valoración del suelo en la legislación urbanística*, op. cit., p. 121. Para González Pérez, las razones de esta resistencia a la Ley de 1956 provenían de la falta de reglamento; de su difícil comprensión; de su carácter profundamente innovador y hasta revolucionario; y de la creación del Ministerio de la Vivienda. Véase GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1968. p. 61.

³⁸² Así, el artículo 1 de la Ley de 1962 establecía que las valoraciones de los terrenos necesarios para la ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo, en virtud de expedientes de expropiación forzosa y cualquier que sea la entidad expropiante o beneficiaria a tenor de lo dispuesto en artículo segundo de la Ley de 16 de diciembre de 1954, se ajustarán estrictamente a los criterios que se regulan en el Capítulo cuarto del Título segundo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, teniendo en cuenta cuanto se dispone en la presente Ley. En los citados expedientes y valoraciones no será de aplicación el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa». Por su parte, el Decreto 343/1963, de 21 de febrero, recoge en su artículo 5 que «conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo primero de la Ley de 21 de julio de 1962, el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa no será de aplicación a las valoraciones de terrenos para los fines de aquella Ley, sin perjuicio de cuanto se establece en la Ley del Suelo sobre criterios y normas de valoración en cuanto se remite a la Ley de 16 de diciembre de 1954, así como de cuanto se dispone en los artículos siguientes».

Estas afirmaciones tuvieron su refrendo jurisprudencial. Véanse las SSTs de 29 de septiembre de 1960 (ROJ 424/1960, Pte. Suárez Vence); de 3 de diciembre de 1960 (ROJ 1391/1960, Pte. Cerviá Cabrera) y de 8 de junio de 1962 (ROJ 1710/1962, Pte. Carreras Arredondo). En concreto, la STS de 8 de abril de 1965 (ROJ 757/1965, Pte. De Olives Feliu) recordaba que «la falta de publicación del Reglamento que desarrolle los preceptos de la Ley del Suelo, de cuya aprobación se hacía eco la reciente referencia del Consejo de Ministros, no puede dar el carácter de disposición programática a dicha Ley, como tiene declarado el Tribunal Supremo en Sentencia de 29 de septiembre de 1960».

los tribunales la efectiva vigencia de la Ley del Suelo y su inexcusable cumplimiento, prohibiendo además, la aplicación del artículo 43 LEF.

Esta dualidad de criterios para las expropiaciones urbanísticas y no urbanísticas tuvo como consecuencia real la aplicación de dos métodos valorativos completamente distintos y opuestos. Por un lado, el del artículo 43 LEF, que suponía la fijación del valor del suelo gracias a la libertad estimativa del mercado. Por otro, el establecido por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, caracterizado por su extrema rigidez³⁸³. Fue este el comienzo de la conocida *lotería urbanística*, por la que los propietarios incursos en una expropiación no urbanística eran indemnizados con justiprecios más jugosos que aquellos otros sometidos a expropiaciones urbanísticas³⁸⁴. No debemos, sin embargo, caer en el error de considerar que la razón era la contabilización de expectativas cuando se aplicaba el artículo 43 LEF en la valoración del suelo, frente a la indemnización vacía de expectativas prevista por la ley del suelo. Nada más lejos de la verdad, dado que ambas indemnizaciones incorporan, de forma concreta, tales expectativas urbanísticas.

Como veremos a continuación, esta primera ley del suelo también indemnizaba estas expectativas, aunque de una forma mucho más comedida y controlada

³⁸³ Estamos de acuerdo con la hipótesis lanzada por Bassols en cuanto al porqué de esta mínima coordinación entre ambos textos legales. En su opinión, la remisión a las Cortes del Proyecto de Ley del Suelo, sólo transcurridos tres meses de haberse aprobado la LEF, se precipitó a fin de impedir o contrarrestar después de años de haber ideado laboriosamente un sistema específico de valoraciones, los efectos que podría provocar un sistema de valoraciones, basado en simples criterios fiscales, pero con la amenaza de su artículo 43, que posibilitaba la aplicación de criterios de libre estimación de mercado. Véase BASSOLS COMA, M., "Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación", *RDU*, nº 225, 2006, p. 456.

Aunque es necesario recordar que la Ley de Valoraciones de 1962 recogía en su Disposición Transitoria 1ª el mandato de formalizar un texto refundido, en el que se integraran y refundieran de forma sistemática los preceptos de la Ley de Valoraciones, los de la Ley del Suelo de 1956 y los que procedieran de la LEF, refundición que no se llevó a cabo y que hubiera sido de gran utilidad. En su lugar, se crearon dos reglamentos de desarrollo, aprobados por Decreto 343/1963, de 21 de febrero y por Decreto 635/1964, de 5 de marzo.

³⁸⁴ Esta situación, que con frecuencia suponía notorias diferencias entre los justiprecios alcanzados por las expropiaciones de uno y otro tipo, continuó tras la reforma llevada a cabo por la Ley del Suelo de 1975 e incluso con el Texto Refundido de 1976. No fue hasta la entrada en vigor de la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, cuando se acabó con esta dualidad valorativa, gracias a la incorporación de normas de valoración aplicables a todas las expropiaciones forzosas, cualquiera que fuera su finalidad. Este hecho ha sido tachado de ilógico e injusto por Arbizu Lostao, quien afirma que no era dable aplicar criterios de valoración diferentes, en función del carácter urbanístico o no de la expropiación. El dato meramente formal de la legislación que regule el supuesto expropiatorio no debe tener consecuencias a la hora de fijar el equivalente económico del objeto expropiado, cuando éste es el mismo en todos los casos. Véase ARBIZU LOSTAO, E., "Alcance derogatorio de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, en relación con la Ley de Expropiación Forzosa", *Actualidad Administrativa*, nº 13, 1991, p. 182.

que la LEF, gracias a los porcentajes recogidos en el Anexo de Coeficientes de la Ley del Suelo de 1956. La LEF, por el contrario, dejaba que fueran las reglas de la oferta y la demanda del mercado las que fijaran, de forma completamente libre, la cuantía de las expectativas que incrementarían el valor del suelo. De forma que en ambos casos, la previsión de las expectativas acrecentaba la indemnización expropiatoria.

A. El reconocimiento de expectativas urbanísticas por la Ley del Suelo de 1956

Esta primera ley del suelo supuso la afirmación del urbanismo como función pública y la institucionalización del principio de participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas³⁸⁵, dos de los principios fundamentales del urbanismo español. Al fin y al cabo, uno de los designios centrales de la Ley, al igual que ha ocurrido con el resto de leyes del suelo, era la erradicación de la especulación urbanística³⁸⁶.

Disponer de un mecanismo expropiatorio que impidiera reconocer o computar las plusvalías urbanísticas sin llegar a entrañar formalmente una municipalización del suelo era un objetivo anhelado por los responsables del urbanismo al menos desde los años treinta y ahora se ofrecía la oportunidad de alcanzarlo al amparo de un sistema objetivado de valoraciones –gracias a los Índices de Valoración del suelo-. Se establece, así, un sistema en el que será el propio planeamiento el que, mediante la clasificación, atribuya un determinado

³⁸⁵ A pesar de que el principio de distribución de beneficios y cargas ya había sido reconocido con anterioridad, esta ley le otorga mecanismos tendentes a posibilitar su aplicación efectiva en la práctica, como la imposición a los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueran objeto de urbanización de subvenir a la misma, sufragando sus costes, en justa compensación a los beneficios que su ejecución habría de reportarles (art. 114) o la cesión de terrenos libres de gravámenes. Ambas eran contempladas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo como obligaciones distintas, sometidas por tanto a régimen de cumplimiento independiente, puesto que mientras la cesión de terrenos se satisface a través de la correspondiente entrega de la titularidad dominical de aquéllos a los Ayuntamientos, la primera obligación no recae sobre terrenos, sino sobre las obras mismas de urbanización, cuyos costes serán sufragados de conformidad con los sistemas de actuación previstos en la ley, pero que produce la importante consecuencia de traspasar a la entidad local la obligación de su mantenimiento y conservación. Véase en este sentido, la STS de 18 de julio de 1986 (ROJ 14437/1986, rec. 74/1983, Pte. García Estartus).

³⁸⁶ Recoge la Exposición de Motivos que en la evaluación del suelo que circunda el núcleo urbano prepondera, en efecto, la tendencia de hacer actuar las expectativas de uso o rentas futuras que se incorporan así, como valores adicionales, al valor actual del fundo; se computa indebidamente la plusvalía, que en su momento será el resultado principal de la inversión urbanizadora, sin tener en cuenta que en rigor debe estar ausente del cálculo, puesto que cuando efectivamente llegue a producirse, como consecuencia de las obras en proyecto, ha de revertir en gran parte a la comunidad, previa aplicación del tratamiento fiscal adecuado, la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el coste de las obras correspondientes implica usurpación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de la comunidad.

contenido urbanístico a cada propiedad. A mayor objetividad, menor especulación.

Tres fueron los tipos de suelo, urbano, de reserva urbana y rústico y cuatro los valores posibles para cada tipo de suelo, que lógicamente no se correspondían exactamente con las categorías de suelo. Así, se preveía un valor inicial para el suelo rústico en función del aprovechamiento natural del terreno, que se correspondía con su valor intrínseco³⁸⁷; uno expectante para los suelos de reserva urbana³⁸⁸; otro urbanístico para el suelo urbano, correspondiente a sus

³⁸⁷ Así, establecía el artículo 86 de la Ley de 1956 que «el valor inicial de un predio, a efectos urbanísticos, se determinará por el rendimiento que le correspondiere en la explotación rústica efectiva o de que fuera naturalmente susceptible». Sin embargo, este concepto parecía identificar plenamente este valor inicial con los usos agrícolas del suelo, sin establecerse de forma clara qué debía entenderse por explotación de que fuera naturalmente susceptible. Por esta razón, fue el Decreto de 21 de febrero de 1963 el que se encargó de resolver al menos uno de los dos problemas interpretativos planteados por la Ley de 1956. Su artículo 6.1º reza que «en la estimación del valor inicial se tendrán en cuenta, única y exclusivamente, los factores de aprovechamiento efectivo o de que fuera naturalmente susceptible la finca o fincas rústicas, sin que puedan tomarse en consideración los precios de venta de fundos análogos, ni plusvalías o expectativas urbanísticas de cualquier especie». Sin embargo, a pesar de que este suelo rústico debía valorarse por su valor inicial, algunos de ellos podían ser susceptibles de convertirse en terrenos de reserva urbana en un plazo de tiempo relativamente corto. En estos casos, ante la posibilidad real de un potencial aprovechamiento urbanístico, la jurisprudencia mantuvo el criterio de que el valor a aplicar no debía ser el inicial, sino el expectante (art. 91.a). La Ley hace así referencia a las expectativas como perspectivas apreciables de aprovechamiento o utilización urbanística. Establece la STS de 16 de febrero de 1963 (ROJ 912/1963, Pte. Cerviá Cabrera) que «tales perspectivas han de referirse a un futuro próximo que no podrá exceder del plazo máximo de 15 años de donde resulta que no basta con decir simplemente que un terreno tenga perspectivas urbanísticas, como lo hace en este caso el perito (...) sino que es necesario acreditar y demostrar que tales perspectivas urbanísticas sean susceptibles de una realidad inmediata que no podrá rebasar el expediente ni en estos autos, sino precisamente, todo lo contrario». En este mismo sentido, véanse las SSTS de 9 de junio de 1959; de 22 de mayo de 1962 (ROJ 1793/1964, Pte. Camprubi y Pader); de 26 de enero de 1963 (ROJ 273/1963, Pte. Cerviá Cabrera); de 20 de abril de 1963 (ROJ 223/1963, Pte. Cerviá Cabrera); de 18 de marzo de 1964 (ROJ 2274/1964, Pte. Merino Velasco) y de 15 de noviembre de 1978 (ROJ 1711/1978, Pte. Algara Sáinz).

³⁸⁸ Artículo 85 de la Ley del Suelo de 1956, «4- Se entenderá por valor expectante el potencial de los terrenos en razón a las perspectivas de aprovechamiento o utilización urbanística».

Artículo 87 de la Ley del Suelo de 1956, «1- El valor expectante se determinará mediante el señalamiento previo de los datos siguientes: 1- Demarcación del conjunto de los terrenos que, en el sector de que se trate, se encuentren en condiciones análogas de poder ser objeto de utilización urbana dentro del plazo máximo de quince años. 2- Examen de estas posibilidades, referidas a la totalidad de los terrenos demarcados, justificadas en razón de los siguientes factores: a) Previsiones del planeamiento aprobado en la parte que le afectare. b) Realizaciones en los quince años anteriores; y c) Cualquier otro complementario. 3-Determinación de la superficie de terreno que normalmente se necesite para la edificación señalada como previsible en el plazo de quince años. 4- Estimación del valor urbanístico de este terreno, con arreglo a los artículos 88 y 96. 5- Fijación de la plusvalía que resulte al deducir del valor urbanístico del área a que se refieren los dos apartados anteriores el valor inicial de la misma, según el promedio que corresponda a los incluidos en la demarcación y señalamiento de dicha plusvalía por unidad de superficie, mediante división del importe total de la misma por la extensión comprendida en el perímetro demarcado conforme al apartado primero».

posibilidades reales de edificación según el Plan; y por último, un valor comercial a efectos de los solares edificables³⁸⁹.

El valor que nos interesa es, en realidad, el denominado expectante, por cuanto supone la introducción de verdaderas expectativas en el precio del suelo³⁹⁰. Este valor, que en el Anteproyecto de Ley de 1953 se había calificado como *valor fluctuante*, representa las perspectivas apreciables de aprovechamiento o de utilización urbanística (art. 85.4 Ley del Suelo de 1956) de los suelos de reserva urbana -los incluidos en el Plan-, pero también de aquellos suelos rústicos que ofrecieran tales perspectivas en un plazo de quince años (art. 87.1 Ley del Suelo de 1956). De este modo y pese a su aprovechamiento típicamente agrícola, el suelo rústico podía ofrecer posibilidades de utilización urbana en un plazo más o menos largo, por sus condiciones de emplazamiento, topografía, etc., esto es, de resultar absorbido en el proceso expansivo del núcleo urbano, bien como consecuencia de un planeamiento aprobado o de las realizaciones anteriores que condicionan tal proceso.

Pues bien, de existir tales expectativas reales en este suelo rústico, apreciables en este lapso de tiempo, habría de utilizarse dicho valor expectante, mientras que en caso contrario, sería de aplicación el valor inicial. Se daba entrada, así, a la posibilidad de incrementar el valor de aquellos suelos cuya situación actual no estuviera orientada a ser ciudad, a pesar de que en la Exposición de Motivos se criticase duramente el cómputo de las plusvalías que en su momento serán el resultado principal de la inversión urbanizadora, por ser especulativos³⁹¹. A pesar de esta incoherencia de base, debemos reconocerle a la Ley de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que la incorporación de expectativas al valor del suelo se hiciera, al menos, de forma seria, objetiva y científica.

En cuanto al proceso para establecer el valor de estas expectativas, era necesario el paso por diversas fases, que resumimos:

³⁸⁹ Este valor comercial se correspondería con el mayor valor que, sobre el resto, pudieran tener los terrenos por sus circunstancias de situación, concentración urbana y cualesquiera otras similares. Se determinaba según las normas establecidas por la Ley de Expropiación Forzosa.

³⁹⁰ Para Borrell, Calonge la existencia misma de este valor expectante es siempre una realidad y no pueden cerrarse los ojos ante la misma; un suelo rústico que esté próximo a una población tiene en el mercado un valor muy superior a otro que esté alejado de la misma aunque su rendimiento agropecuario sea el mismo. Véase BORRELL CALONGE, A., "Cincuenta años de la Ley del Suelo. La Ley del Suelo de 1956 y su evolución", op. cit., p. 402.

³⁹¹ La paradoja de la Ley de 1956 estriba en afirmar solemnemente que no deben reconocerse a la propiedad plusvalías antes del cumplimiento de los deberes de cesión y de ejecución, para después atribuir valores derivados de las expectativas de edificación que otorga el Plan a los suelos de reserva urbana o al urbano sin urbanizar, pero con Plan Parcial aprobado. Lo que significa admitir el aumento de valor, limitado, por la mera existencia del planeamiento. Véase PERALES MADUEÑO, F., "La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975", *CyT*, nº 107-108, 1996, p. 110.

- En primer lugar, debía tratarse de suelos rústicos o de reserva urbana.
- En segundo lugar, debía fijarse la demarcación del conjunto de terrenos que, en el sector de que se tratase, se encontrasen en condiciones análogas de poder ser objeto de utilización urbana dentro de un plazo máximo de 15 años.
- En tercer lugar, era necesario realizar un examen concreto de las perspectivas urbanísticas, que vendrían referidas a la totalidad de los terrenos demarcados, justificadas en función de los factores del artículo 87.2 de la Ley del Suelo de 1956, esto es, las previsiones del planeamiento aprobado en la parte que afecte al inmueble sujeto a valoración; las efectivas edificaciones que se hayan realizado en los 15 años anteriores y cualesquiera otros factores complementarios.
- En cuarto lugar, era precisa la determinación de la superficie de terrenos que normalmente se necesitasen para la edificación señalada como previsible en el meritado plazo.
- Por último, debía procederse a la estimación del valor urbanístico del terreno en base a las previsiones de los artículos 86 y 88 de la misma Ley.

Finalizados todos estos pasos, se estaba en disposición de fijar las expectativas que resultasen de deducir del valor urbanístico del área concreta, el valor inicial de la misma, según el promedio que correspondiese a los incluidos en la demarcación, señalando las plusvalías por unidad de superficie, mediante división del importe total de la misma por la extensión comprendida en el perímetro demarcado conforme al primero de los pasos.

Lo que se pretendía era llegar al resultado de una expectativa fijada en un tanto por ciento del valor inicial, referido a un momento en que, a pesar de que no hubiera área edificable, existiría en los siguientes 15 años. La diferencia entre el futuro urbanístico de la zona, así calculado y el valor inicial, se correspondería con el valor expectante. Por ello, este valor expectante implica el reconocimiento de perspectivas urbanísticas, por lo que será necesariamente un valor superior al inicial. Y normalmente, suele resultar inferior al urbanístico, puesto que en este último, aquellas expectativas son de realización más inmediata.

Sin embargo y a pesar de que estemos totalmente de acuerdo con este planteamiento inicial de la Ley de 1956 en cuanto se refiere al reconocimiento de un mayor valor de ciertos terrenos porque así lo impondría el propio mercado, lo bien cierto es que la existencia del valor expectante resulta completamente incongruente con los dictados de su Exposición de Motivos. Ciertamente es que la expansión de las ciudades provoca alza de precios con el solo anuncio de que pueda producirse en una determinada zona³⁹², pero estas alzas

³⁹² GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, J.L., *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*, Madrid, Publicaciones Abella, El Consultor de los Ayuntamientos, 1964, pp. 179 y ss.

no pueden ser definidas, ya que es posible que un determinado terreno, aun afectado por el *tsunami urbano*, sea finalmente parque o incluso vial. No obstante esta inseguridad, la plusvalía ya existe en ese momento y el valor expectante corresponderá a esa plusvalía obtenida de la aplicación de los datos concretos contenidos en su artículo 87, más el valor inicial³⁹³.

Se sientan así, las bases de la que ha sido la tónica urbanística general de nuestro Derecho y no sólo a nivel legal, sino también jurisprudencial. Esta incoherencia entre las declaraciones de principios recogidas en la motivación de las leyes del suelo y su posterior desarrollo en el articulado se ha repetido hasta llegar a nuestros días, siendo el TRLS08 un ejemplo claro de ello, como veremos más adelante.

B. El Decreto de 21 de agosto de 1956, por el que se aprueba el Anexo de Coeficientes

Como hemos visto, tanto el suelo rural como el de reserva urbana veían incrementado su valor por las perspectivas de aprovechamiento o utilización urbanística que fueran previsibles, a pesar de no haber sido patrimonializadas por su propietario, en función de los factores objetivos que se recogen en el artículo 87.2 de la Ley del 56.

Pues bien, en desarrollo de estos factores, la Disposición Adicional Tercera de la Ley del Suelo autorizó al Gobierno a la promulgación de un Anexo con los coeficientes aplicables a la valoración, lo que se llevó a cabo por Decreto de 21 de agosto de 1956. En este Anexo, se reducen a cifras concretas -coeficientes- la extensa gama de circunstancias que podían darse en la valoración de un terreno, estableciendo unos baremos extraordinariamente densos ³⁹⁴, pero cuya aplicación permitía fijar de forma automática la valoración pertinente ³⁹⁵. Aunque estos coeficientes estaban destinados al establecimiento del valor urbanístico, debemos tener presente que este valor urbanístico está presente en el procedimiento para la fijación de la expectativa. De hecho, es necesario deducir primero el valor urbanístico, para restarle el valor inicial del inmueble.

Así las cosas, los factores que efectivamente se tienen en cuenta para contabilizar las expectativas urbanísticas hacían referencia al cumplimiento de las siguientes circunstancias (norma tercera) a las que denomina «intrínsecas»:

- Dotación de agua (más de 50 litros por vivienda y día) y evacuación de aguas

³⁹³ MARTÍNEZ USEROS MATEOS, E., "La ordenación urbana y la expropiación forzosa", *Anales de la Universidad de Murcia*, Vol. 31, nº 1-2, 1973, p. 137.

³⁹⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, J., Informe emitido sobre proyecto de expropiación del polígono San Antonio de Cuenca, Madrid, 1963, p. 42.

³⁹⁵ ARREGUI LUCEA, L., Valoración del suelo en la legislación urbanística, op. cit., p. 53

- Suministro eléctrico
- Acceso rodado pavimentado a menos de 300 metros del inmueble
- La consistencia del terreno que permita la cimentación de un edificio
- Una topografía normal que no dificulte la edificación
- Circunstancias de salubridad e higiene del terreno
- La situación del terreno, que hiciera prever su utilización inmediata o en los 10 o 30 años siguientes al momento de su valoración
- Paisajes de interés destacado entre los terrenos de condiciones semejantes
- Vegetación rica por el número y calidad de las plantaciones, cuando la edificación prevista permita su acompañamiento
- Una situación privilegiada
- Un planeamiento de calidad excepcional reconocida por los órganos urbanísticos
- Transporte público inmediato de intensa frecuencia
- El conjunto de servicios sociales, disponibles en forma inmediata y completa

Sorprende, sin embargo, que entre estos factores con influencia sobre el valor urbanístico previsto en la Ley del Suelo de 1956, no haya una referencia más concreta a la localización. La forma de hacer intervenir este factor no fue del agrado de gran parte de la doctrina, que tacharon el modo de introducir esta variable de una ingenuidad encantadora, al basarlo en el tipo de población y estar estratificado en tres escalones en atención a los diferentes grados de desarrollo urbanístico, aunque sin especificar los parámetros usados para determinar dichos grados³⁹⁶; en su función, se establecieron unas reducciones del valor urbanístico -con respecto al primer grado sin ningún tipo de reducción; el segundo con una reducción del 25 por cien del valor urbanístico y el tercero con una reducción del 50 por cien-, lo que se consideró que se trataba de una forma atrevida, sin sutileza y no digamos ya, arbitraria de escalonar las reducciones³⁹⁷.

³⁹⁶ La norma segunda agrupaba las ciudades en atención a los diferentes grados de desarrollo urbanístico, colocando a Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao en lo que llamaba «primer grupo», a las restantes ciudades de más de 100.000 habitantes en el segundo y al resto en el tercero. Mientras que la norma tercera distinguía diferentes categorías de circunstancias urbanísticas intrínsecas (A, B y C), que a su vez, eran subdivididas en los grados 1, 2 y 3.

³⁹⁷ Torras y Trias realiza una dura crítica a este Anexo, al que tilda de arbitrario, inconsistente y subjetivo cuya aplicación concreta y práctica *«parece inadmisibile y para el gran público, para el país, de una absoluta incomprensión por su complejidad»*. Reconoce, sin embargo, que *«el enorme esfuerzo mental y de conciencia que ha tenido que representar para los técnicos encargados de hacer el conjunto de normas que forman el Anexo, ya que han tenido que decidir entre una gran multitud de variables a cual*

El problema con el que se encontró este Anexo fue la excesiva complejidad que reflejaban sus normas. A pesar de recoger tan sólo nueve artículos, el elevado número de factores a tener en cuenta y las diferentes clasificaciones y subclasificaciones dentro de cada una de estas categorías, dificultaba enormemente su aplicación. Había que comenzar estableciendo el tipo de ciudad en el que se encontrasen enclavados los inmuebles, además de la clase y la calidad de las circunstancias urbanísticas intrínsecas de cada terreno, la urbanización existente y el grado de edificabilidad permitida en ellos en virtud del planeamiento, según la norma primera, para más tarde, aplicar los coeficientes resultantes en función de la norma sexta³⁹⁸.

El resultado fue la completa inaplicación de dichos criterios por la excesiva dificultad que se derivaba de su utilización práctica, no sólo a nivel jurisprudencial, sino también por la propia Administración urbanística competente. Ni unos ni otros estaban acostumbrados a un encorsetamiento tal, cuyo origen eran unas normas excesivamente rígidas para valorar el suelo y sobre todo, para valorar de forma objetiva las expectativas urbanísticas. Preferían a todas luces, la libertad estimativa que les reconocía el artículo 43 LEF, por lo que no dudaron en seguir usándolo.

A pesar de todo ello, debemos reconocerle un gran mérito técnico a esta Ley del Suelo de 1956, por la enorme maestría que evidencia este Anexo de Coeficientes, al cerrar toda posibilidad a la contabilización de circunstancias subjetivas, provenientes de la simple propensión especulativa de los propietarios de suelo. El establecimiento de este sistema responde a un nivel óptimo de objetividad en la determinación de los factores que debían incrementar el justiprecio expropiatorio en los supuestos del artículo 87, sin que hubiera lugar para la interpretación o para la apreciación subjetiva en su aplicación, lo que es sin duda, fiel reflejo de la depurada técnica de esta primera ley del suelo.

C. Las previsiones jurisprudenciales en cuanto a las expectativas urbanísticas

Por las razones apuntadas, los criterios valorativos establecidos por esta primera ley del suelo a través de su Anexo no fueron aplicados de acuerdo con

más importante, sin perder de vista que el cálculo del valor urbanístico de la Ley tenía que ser factible y al menos una pequeña élite del país pudiera manejarlo». Véase TORRAS y TRIAS, J., "¿Los valores urbanísticos de la "Ley del suelo" son objetivos y aceptables?", Cuadernos de Arquitectura, n° 50, 1962, pp. 46-47.

³⁹⁸ Esta norma sexta del Anexo de Coeficientes establecía que «la determinación del coeficiente para fijar el valor urbanístico de un terreno situado en una ciudad del primer grupo se hará por la categoría y grado del terreno en relación con el volumen de edificabilidad máxima permitido en la forma que se desprende del cuadro de coeficientes. Si los terrenos se hallasen urbanizados, las obras de urbanización se valorarán independientemente, si bien el tanto por ciento que pueda resultar de la aplicación de la norma cuarta pasa a ser un sumando más del coeficiente que se obtenga».

el verdadero sentido otorgado por aquella ley. De forma general, el Tribunal Supremo consideró que, de la aplicación de los criterios de valoración contenidos en la Ley del Suelo de 1956 no se obtenía un justiprecio que se acercara al precio de mercado, por lo que, al no estar expresamente prohibida la aplicación del artículo 43 LEF, vino a admitir la aplicabilidad de tal norma a valoraciones practicadas en expedientes expropiatorios motivados por la ejecución de planes de viviendas o de urbanismo; no sólo por conceder la facultad de hacer uso de los criterios estimativos que se juzgasen más adecuados en caso de que la aplicación de las reglas no resultara una tasación ajustada al valor real³⁹⁹, sino sobre todo, porque dicha legislación tenía, en todo caso, carácter supletorio.

Con esto se vulneraba evidentemente el espíritu de la Ley del Suelo de 1956, quedando sin efecto todos sus esfuerzos por lograr una valoración del suelo objetiva, pues en último caso, siempre cabía la aplicación del sistema opuesto, previsto por la libre estimación y la valoración subjetiva del 43 LEF. De ahí la necesaria aprobación de la Ley de 21 de julio de 1962 y la Circular de 21 de febrero de 1963.

Es por ello que encontramos pronunciamientos judiciales tan rocambolescos como el de la STS de 25 de septiembre de 1962⁴⁰⁰, al reconocer abiertamente que en la difícil tarea de valorar el suelo y buscar su justo precio, a veces «*haya que saltar por encima de los encasillados legales y recurrir a fórmulas mixtas y a soluciones eclécticas*». Esta sentencia es sólo un ejemplo de todos los existentes en nuestra jurisprudencia urbanística; de hecho, desde esta primera Ley del Suelo de 1956, los pronunciamientos judiciales comenzaron siendo coherentes con lo establecido por la propia Ley, descartando cualquier aprecio de expectativas⁴⁰¹ y demás consideraciones meramente especulativas que denotaran perspectivas no actuales. Pero sin apenas transición, acabaron proclamando que los terrenos dedicados al cultivo agrícola, siempre que estuvieran emplazados en las proximidades de núcleos urbanos y que se expropiasen para edificar, se les debería justipreciar como solares o como fincas rústicas a efectos de aplicar los artículos 38 y 39 de la Ley respectivamente, con el correspondiente a las expectativas urbanísticas⁴⁰². Se consideraba más adecuado, de este modo, no aplicar un concepto general o rígido o seguir inexorablemente el resultado de registros municipales, sino que resultaba más justo atender a las especiales circunstancias de cada caso, como el emplazamiento de la finca o su proximidad al casco urbano⁴⁰³. De este modo, no importaba que el factor de

³⁹⁹ STS de 14 de febrero de 1979 (ROJ 2547/1979, Pte. Casares Córdoba).

⁴⁰⁰ STS de 25 de septiembre de 1962 (ROJ 2307/1962, Pte. Cerviá Cabrera).

⁴⁰¹ SSTS de 26 de noviembre de 1958 (ROJ 966/1958, Pte. Carreras Arredondo) y de 3 de diciembre de 1958 (ROJ 888/1958, Pte. Carreras Arredondo).

⁴⁰² STS de 25 de octubre de 1958 (ROJ 1567/1958, Pte. Bonet Ramón).

⁴⁰³ STS de 4 de julio de 1959 (ROJ 15/1959, Pte. Siboni Cuenca).

localización no estuviera lo claramente delimitado que debiera, ya que el criterio del Tribunal Supremo se inclinaba inexorablemente hacia la concesión del valor expectante en los casos de proximidad a un núcleo urbano⁴⁰⁴; o por la existencia de edificaciones próximas; o por la facilidad de comunicaciones; o las zonas de expansión de una ciudad; o por la demanda de terrenos para la construcción, etc.

Como veremos más adelante, esta tendencia de los tribunales a «sortear» las fronteras de la legalidad ha sido la tónica habitual en materia urbanística, sobre todo en cuanto tiene que ver con la inclusión de expectativas en el precio del suelo.

En definitiva, la Ley del Suelo de 1956 optó por un modelo de tasación en el que la configuración económica del derecho de propiedad y por lo tanto su indemnización en caso de expropiación, se identificaba con las denominadas *expectativas de aprovechamiento*, generadas o amparadas por el planeamiento⁴⁰⁵. De este modo, las expectativas urbanísticas se convierten, gracias a esta ley, en un elemento más a considerar en la valoración de los suelos no urbanizables cuando se trataba de expropiaciones no urbanísticas, por la vía de la aplicación del artículo 43 LEF, aunque se limitaba su consideración cuando se trataba de expropiaciones urbanísticas⁴⁰⁶.

1.1.4. La Ley del Suelo de 1975 y el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1976

Agotada la Ley del Suelo de 1956, era necesario llevar a cabo su reforma⁴⁰⁷. Ésta se concibió a través de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1975. De

⁴⁰⁴ STS de 2 de julio de 1980 (ROJ 3285/1980, Pte. De Páramo Cánovas).

⁴⁰⁵ ROCA CLADERA, J., “La valoración del suelo en la Ley 6/98”, op. cit., p. 296.

⁴⁰⁶ Véanse las SSTs de 30 septiembre de 1986 (ROJ 8773/1986, Pte. Fernández Díaz); de 17 noviembre de 1986 (ROJ 9321/1986, Pte. González Mallo); de 24 de mayo de 1988 (ROJ 3904/1988, Pte. Rodríguez García); de 5 de mayo de 1989 (ROJ 2809/1989, Pte. Sánchez Andrade y Sal); de 4 de mayo de 1993 (ROJ 13523/1993, Pte. Goded Miranda); de 21 mayo de 1997 (ROJ 3550/1997, Rec. 5982/1992, Pte. Xiol Ríos); y de 31 de enero de 1996 (ROJ 569/1996, rec. 10898/1990, Pte. Mateos García).

⁴⁰⁷ Para Terán, el grado de inoperancia y de contradicción en la Ley de 1956 era manifiesto. DE TERÁN TROYANO, F., “Diez años de urbanismo en España”, *CyT*, nº 1, 1980, p. 8. Por ello, sirvieron de justificación para esta reforma razones de contenido, pero también motivaciones políticas y burocráticas. Se dijo que la Ley del Suelo de 1956 fracasó en la política anti-especulación, en el abaratamiento de la vivienda, en la recuperación de plusvalías, en la creación de un aceptable sistema orgánico, en la implantación de la justicia y en el planeamiento a escala nacional. Pero también tuvo mucho que ver en su fracaso la tensa relación entre el Ministerio de la Gobernación y el recién creado Ministerio de la Vivienda, lo que afectó gravemente a la dinámica del desarrollo reglamentario de la ley y sobre todo en su actualización. Véase BASSOLS COMA, M., “Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación”, op. cit., pp. 69-71. En el

ella se ha dicho que, junto con el Texto Refundido de 1976 y los tres reglamentos de desarrollo de 1978, constituyó un paso decisivo en la consolidación del Derecho Urbanístico español.

En puridad, se mantuvo el esquema conceptual de la Ley de 1956, introduciendo pocas pero interesantes novedades⁴⁰⁸, que *grosso modo*, vienen referidas a la regulación y gestión del suelo mediante la introducción de cierta flexibilidad en el planeamiento, perfeccionando el sistema competencial; la redistribución y cesión gratuita de suelo; así como el procedimiento y el régimen de valoraciones urbanísticas⁴⁰⁹.

Por lo que a las expectativas urbanísticas se refiere, tanto la Ley de reforma de 1975 como el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 manifestaron su voluntad de no estimar valores potenciales derivados de futuras edificaciones. De hecho, para la doctrina éste es el verdadero sentido general de la reforma, la eliminación de toda expectativa urbana del suelo no urbanizable, tanto a efectos de valoración como expropiatorios⁴¹⁰.

De este modo, el suelo no urbanizable, el urbanizable no programado que no dispusiera de Programa de Actuación Urbanística y el urbanizable programado

mismo sentido, GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, J.L., *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*, op. cit., p. 423.

⁴⁰⁸ Señala Parada que la situación de especulación creada durante la vigencia de la Ley de 1956 había sido tan grave, que la reforma de 1975 inicia la «*reconquista*», aunque parcial, de las plusvalías que antes de 1956 se consideraban totalmente públicas. Véase PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Urbanístico*, Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 126.

Por esta razón, se articula por primera vez un mecanismo real de recuperación de las plusvalías generadas por la acción urbanística con el objetivo de acabar con las desigualdades en materia de suelo, para hacer efectivos los principios que rigen el Derecho Urbanístico español, como son la igualdad ante la Ley (STS de 13 de junio de 1962, ROJ 1704/1962, Pte. Cordero De Torres); el reparto de cargas (STS de 20 de marzo de 1962, ROJ 1191/1962, Pte. Docavo Núñez); y de justa distribución de beneficios y cargas (STS de 31 de enero de 1980, ROJ 3080/1980, Pte. De Páramo Cánovas; en el mismo sentido, las SSTs de 16 de marzo de 1981, ROJ 886/1981, Pte. Martín Martí y la de 8 de mayo de 1981, ROJ 320/1981, Pte. Medina Balmaseda). La reparcelación deja de ser la única herramienta para llevar a cabo la distribución de beneficios y cargas.

⁴⁰⁹ En cuanto a este último extremo, la Ley del Suelo de 1975 estableció un régimen sustantivo propio, de valoración de los bienes sujetos a expropiación por razón de urbanismo, distinto del recogido en la LEF, continuando con la dualidad instaurada por su predecesora, con la intención de llevar hasta sus últimas consecuencias el principio de objetividad en la valoración del suelo. Se eliminaron, para ello, los valores expectante y comercial, erradicando así cualquier tentación de aplicar los criterios de mercado a las expropiaciones urbanísticas y por ende, del artículo 43 LEF. De este modo, sólo dos eran los posibles valores del suelo, uno urbanístico, propio de los aprovechamientos urbanos; otro inicial, propio de los aprovechamientos rústicos (agrícola, forestal, cinegético y cualesquiera otros semejantes), que se calculaba por la renta real del suelo o por su valor medio a efectos de su explotación agrícola, sin que en ningún caso pudieran tomarse en consideración otros valores o rendimientos.

⁴¹⁰ ROCA CLADERA, J., “La problemática de la valoración urbanística en la Ley del Suelo”, *RDU*, nº 97, 1986, p. 87.

que no contase con planeamiento de desarrollo (art. 107 del Texto Refundido de 1976), debían tasarse conforme a su valor inicial, excluyendo toda expectativa urbanística en su cuantificación (art. 104 del Texto Refundido de 1976). Se vetaba así, de forma expresa, la consideración de todo aquello que tuviera relación directa o indirecta con la posible utilización urbana de estos terrenos, por ser artificial⁴¹¹.

La pretendida objetivación de los valores del suelo vino de la mano de la asunción de valores fiscales⁴¹². Si el Texto Refundido de 1975 identificó el valor urbanístico como el rendimiento fiscal del aprovechamiento establecido por el planeamiento, el Reglamento de Gestión⁴¹³ dio un paso decisivo en este sentido, al establecer la plena identidad entre valores urbanísticos y fiscales. El valor catastral del suelo tenía presunción de valor urbanístico si se cumplían determinados supuestos, como que la antigüedad de la tasación fuera inferior a 5 años y se estableció la necesaria coordinación entre la ponencia fiscal y el planeamiento⁴¹⁴. Fue precisamente esta identidad la que mayor deterioro representaría para la aplicación práctica del valor urbanístico del Texto Refundido de 1976, al no producirse nunca o casi nunca los supuestos del artículo 145 RGU, debido a la extraordinaria rigidez que implicaba el proceso de evaluación catastral⁴¹⁵. El incomprensible silencio sobre qué hacer

⁴¹¹ GALLEGO ANABITARTE, A., "Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones, Expropiaciones. Venta forzosa", en CORELLA MONEDERO, *Curso sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid, 1993, p. 18.

⁴¹² Lo que no significa, en ningún caso, que desconozca el valor de mercado, ya que si bien el valor urbanístico se determina en función del aprovechamiento fijado por el planeamiento urbanístico, como se remite a la valoración fiscal para determinar el rendimiento que a este efecto corresponde a dicho aprovechamiento (art. 105 del Texto Refundido de 1976), el proceso aboca en definitiva a la determinación de los correspondientes valores catastrales, que si bien se apoyan en el aprovechamiento urbanístico del suelo, según las normas de fijación de valores catastrales se fija atendiendo al rendimiento óptimo, económico, que corresponde a la utilización más idónea del suelo y se determinará en función de los precios de venta del mercado de la edificación posible en el citado suelo o del que resulte de la rentabilidad neta, real de una parcela tipo en el polígono. Véase LÓPEZ PELLICER, J.A., "El sistema de valoraciones urbanísticas en la reforma de la Ley del Suelo", *RDU*, nº 126, 1992, p. 17.

⁴¹³ Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante RGU).

⁴¹⁴ Art. 145 RGU, «el valor urbanístico de los terrenos será el determinado a los efectos de la contribución territorial urbana, siempre que concurren los siguientes requisitos: a) Que las condiciones de uso y volumen consideradas para la determinación del valor básico del suelo en la citada contribución correspondan a las del planeamiento urbanístico vigente en el momento de fijarse la valoración, a cuyo efecto se solicitará de la Delegación de Hacienda respectiva certificación comprensiva de las propuestas y acuerdos formulados. b) Que desde la fecha de la valoración fiscal no hubiere transcurrido el plazo de cinco años a que se refiere el artículo 26 del texto refundido de la contribución territorial urbana».

⁴¹⁵ ROCA CLADERA, J., "La valoración del suelo en la Ley 6/1998", op. cit., p. 291.

entonces⁴¹⁶, al no poderse utilizar los valores fiscales de forma directa, abrió un peligroso camino hacia la *desregulación*, que pudo reaprovecharse desde la iniciativa de la propiedad privada, en el sentido del artículo 43 LEF.

La hegemonía de la valoración objetiva que logró este Texto Refundido de la Ley del Suelo fue, sin embargo efímera, al ser neutralizada nuevamente por la interpretación jurisprudencial. De forma genérica, el Tribunal Supremo adoptó una postura calificada de *esquizofrénica* por la doctrina; el Alto Tribunal entendió que la legislación urbanística no representaba sino una excepción, particular y específica, a los criterios generales de valoración establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa. De esta manera, se trataba de expropiaciones sectoriales (no urbanísticas), con sus normas particulares, que debían ceder ante los criterios generales establecidos en el artículo 43 LEF en el caso de que la expropiación no viniera motivada por una finalidad urbanística⁴¹⁷. Así, cuando se trataba de expropiaciones urbanísticas, se aplicaba el valor urbanístico del Texto Refundido de 1976; pero si se trataba de expropiaciones sectoriales, al no considerarse urbanísticas, se aplicaba el régimen general establecido en el artículo 43 de la Ley expropiatoria.

Se llegó, por tanto, al absurdo de apreciar expectativas urbanísticas incluso en suelos que estaban excluidos por el planeamiento de todo desarrollo urbano potencial, en aplicación de los dictados del artículo 43 LEF cuando se tratase de expropiaciones no urbanísticas.

En efecto, los tribunales estimaron que bajo la vigencia del TR76, tanto el suelo clasificado como no urbanizable, como el urbanizable no programado, eran susceptibles de ser valorados teniendo en cuenta sus expectativas de carácter turístico, industrial⁴¹⁸ o simplemente determinadas por la esperable expansión

⁴¹⁶ Artículo 146 RGU, «cuando no se hayan determinado los valores a efectos de la contribución urbana o cuando después de haber sido establecidos hubiesen variado las circunstancias de planeamiento urbanístico o cuando hubiere transcurrido el plazo de cinco años indicado en el artículo anterior, el aprovechamiento a tener en cuenta para determinar el valor urbanístico será el siguiente: a) En suelo urbanizable no programado y el apto para urbanizar, el aprovechamiento que resulte del uso e intensidad de ocupación de los terrenos, determinado en el Plan General o en las normas subsidiarias y complementarias del planeamiento. b) En el suelo urbanizable programado, el aprovechamiento del sector, después de haberse deducido, en su caso, el exceso respecto del aprovechamiento medio de todo el suelo urbanizable programado. c) En suelo urbano, el aprovechamiento permitido por el Plan o, en su caso, el aprovechamiento medio resultante de la reparcelación o compensación en el polígono o unidad de actuación de que se trate y en defecto del Plan, el aprovechamiento de tres metros cúbicos por metro cuadrado, referidos a cualquier uso».

⁴¹⁷ ROCA CLADERA, J., “La problemática de la valoración urbanística en la Ley del Suelo”, op. cit. p. 95.

⁴¹⁸ SSTS de 29 de septiembre de 1987 (ROJ 15400/1987, Pte. De Oro-Pulido López) y de 19 de julio de 2005 (ROJ 4974/2005, rec. 6749/2001, Pte. Lecumberri Martí).

urbana⁴¹⁹. Sólo se exigía para ello que fueran reales y resultasen probadas, sin que pudieran derivar de la obra que motivase la expropiación⁴²⁰, tratándose en todo caso de expropiaciones no conectadas directamente con la ejecución de los planes urbanísticos⁴²¹. Buen ejemplo de estas expectativas eran la proximidad a suelo urbano y a los servicios e infraestructuras existentes⁴²².

El resultado fue que los precios de adquisición venían, de alguna manera, encarecidos artificialmente por la propia ley del suelo, mediante la aplicación de valores urbanísticos, posibilitándose, por tanto, la incorporación de plusvalías a todo el suelo urbanizable, programado o no, con independencia del uso preexistente, lo que generó el continuo derroche de caudales públicos⁴²³ y severas críticas de la doctrina⁴²⁴, que censuraba la dualidad de regímenes, generadora de la denominada *lotería expropiatoria*. La reacción ante la injusticia de los enriquecimientos así producidos se agudizó con la entrada en vigor de la Constitución, postulándose la uniformización de los sistemas valorativos a efectos expropiatorios, tarea que fue asumida por la posterior Ley 8/1990, que veremos a continuación.

⁴¹⁹ Artículo 104 del Texto Refundido de 1976, «1. El valor inicial de un predio o unidad de cultivo, a efectos de esta Ley, se determinará: a) Por el rendimiento bruto que le correspondiera en la explotación rústica efectiva o de que fuere naturalmente susceptible. b) Por su valor medio en venta a efectos de su explotación agrícola. En ningún caso se podrán tomar en consideración valores o rendimientos que tengan relación directa o indirecta con la posible utilización urbana de los terrenos. 2. En el rendimiento rústico se estimarán comprendidos el agrícola, el forestal, el ganadero, el cinegético y cualquiera otro semejante».

⁴²⁰ SSTs de 22 de mayo de 1986 (ROJ 10487/1986, Pte. Bruguera Mante); de 24 de mayo de 1988 (ROJ 3904/1988, Pte. Rodríguez García) y de 18 de abril de 1989 (ROJ 2551/1989, Pte. Hernando Santiago). La STS de 29 de junio de 1987 (ROJ 4503/1987, Pte. Rosas Hidalgo) sostiene que «no sólo se toman en cuenta los aprovechamientos agrícolas del terreno, sino también la influencia que incluso en el campo agrícola tiene la proximidad de terrenos a un núcleo de población en orden a la comercialización de los productos, a más de la influencia urbanística innegable que induce sobre los terrenos acrecentando su valor en el mercado, aunque sean legalmente terrenos calificados como agrícolas».

⁴²¹ Resucita por tanto, la vieja dualidad valorativa que la legislación urbanística quiso erradicar y no solamente con ocasión de las motivadas por expropiaciones para actuaciones sectoriales (autopistas, carreteras, travesías equipamientos municipales, periféricos, instalaciones estatales y autonómicas del tipo de universidades, acuartelamientos, prisiones, etc.) sino también para la expansión de los núcleos poblacionales e implantaciones turísticas cuando los desarrollos, como suele ser frecuente, van por delante de un Plan, premiando con largueza las premoniciones o maniobras, de avispados especuladores. Véase MARTÍN MATEO, R., “Las valoraciones en las expropiaciones urbanísticas. la Ley 8/1990”, op. cit., p. 86.

⁴²² SSTs de 16 de junio de 1987 (ROJ 14125/1987, rec. 469/1986, Pte. Fuentes Lojo); y de 27 de febrero de 2001 (ROJ 1461/2001, rec. 5192/1996, Pte. Xiol Ríos).

⁴²³ ROCA CLADERA, J., “La valoración del suelo en la Ley 6/1998”, op. cit., p. 294.

⁴²⁴ Véase MARTÍN MATEO, R., “Las valoraciones en las expropiaciones urbanísticas; la Ley 8/1990”, op. cit., p. 87.

1.1.5. La Ley del Suelo 9/90, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992

La situación social de los años 90, fruto de una crisis económica sostenida y la vigencia de una ley urbanística pre-constitucional, aceleraron la necesidad de una reforma en materia de suelo. La entrada en vigor de la Constitución Española, por su parte, impuso como exigencia indeclinable la compensación de la expropiación forzosa de un bien o derecho mediante el justiprecio que correspondiera a su valor económico real, al amparo de su artículo 33. Esta garantía condicionaba la libertad de elección del legislador, que debía asegurar un equilibrio proporcionado y razonable entre la privación del bien o derecho y su indemnización⁴²⁵.

Aparece, así, la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que estableció en su Disposición Final segunda que, en el plazo de un año, se procedería a aprobar un texto refundido de las disposiciones estatales sobre suelo y ordenación urbana. En cumplimiento de esta Disposición se promulgó, por Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de junio, el Texto Refundido de las normas estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, gran parte de cuyo contenido fue anulado años más tarde por el Tribunal Constitucional⁴²⁶, lo que lógicamente condicionó y limitó su aplicabilidad para fijar un justiprecio. Un aspecto clave de esta reforma fueron las valoraciones del suelo y con ellas, la inclusión o no de expectativas.

La nueva Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, centraron toda la normativa en la materia en la progresiva adquisición de facultades urbanísticas del propietario⁴²⁷, por su colaboración en el proceso

⁴²⁵ FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2007, p. 295.

⁴²⁶ STC 61/1997, de 20 de marzo.

⁴²⁷ La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, inauguró un nuevo sistema en el que el propietario podía ir gradualmente incorporando a su derecho de propiedad sucesivas facultades o derechos urbanísticos, en una escala que conducía desde las meras facultades o derechos urbanísticos, en una escala que conducía desde las meras facultades de uso y disfrute rústicas, hasta la incorporación al patrimonio del propietario, del suelo de nueva edificación levantada sobre el mismo. La sucesión de facultades o derechos que podían irse incorporando a los iniciales aprovechamientos rústicos del terreno respondía a la siguiente secuencia: derecho a urbanizar, derecho al aprovechamiento urbanístico, derecho a edificar y derecho a la edificación. El derecho a urbanizar consiste en la facultad de modificar físicamente un terreno, dotándolo de los servicios e infraestructuras necesarios para que merezca la condición de solar. El derecho al aprovechamiento urbanístico consiste en la atribución al propietario de los usos e intensidades susceptibles de adquisición privada o su equivalente económico. El derecho a edificar se concreta en la facultad de materializar el aprovechamiento urbanístico correspondiente cuando éste no ha sido sustituido por su equivalente económico. El derecho a la edificación incorpora al patrimonio la edificación

urbanizador; que tenía su reflejo en el régimen de valoraciones⁴²⁸, procurándose su coordinación con la normativa catastral, como veremos más adelante. Con ello se pretendía lograr uno de los grandes objetivos de esta Ley de 1990, como era una distribución más equitativa de los beneficios y las cargas derivados del planeamiento, así como una mayor participación de la Administración en las plusvalías urbanísticas.

A. La prohibición de expectativas urbanísticas por el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1992

En cuanto nos interesa, la Ley del Suelo de 1992 supuso un giro de 180 grados frente a la tradición urbanística española que, de forma clara, coherente

ejecutada y concluida con arreglo a la licencia. Véase MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M., *Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007, de Suelo y en la legislación sobre espacios naturales protegidos*, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2007, pp. 143-144.

Aunque debemos hacer un apunte, ya que a nuestro entender, esta adquisición gradual de derechos no es tan novedosa. La Ley del Suelo de 1975 ya había recogido en su Exposición de Motivos, al explicar el estatuto jurídico de la propiedad del suelo, que «*la expectativa de destino urbano se produce escalonadamente en varios momentos; el principio según el cual el planeamiento no confiere directamente el derecho a edificar tiene su reflejo, en materia de valoraciones del suelo, en la aplicación del criterio según el cual el valor que a éste se reconoce debe estar en función del grado de cumplimiento de las obligaciones y cargas derivadas del Plan que se observe en cada caso. El valor se independiza así, en gran medida, de las puras calificaciones formales y se hace depender fundamentalmente del efectivo cumplimiento del Plan, del que depende asimismo la adquisición del derecho a edificar*».

⁴²⁸ En cuanto a las valoraciones se refiere, debemos recordar que el panorama con el que se encuentra esta nueva Ley de 1990 no es demasiado halagüeño: un sistema valorativo instaurado por el Texto Refundido de 1976, pretendidamente objetivo, al identificarse el valor urbanístico con las ponencias catastrales, pero de difícil aplicación práctica. Y una efectiva aplicación práctica que nada tiene que ver con los dictados de la ley, al no aplicarse el valor de mercado a toda expropiación. Precisamente, uno de los logros de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones, fue el haber acabado con la dualidad entre expropiaciones urbanísticas y no urbanísticas; el artículo 63 establece que los criterios de valoración de suelo contenidos en la ley del suelo regirán cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación y la legislación, urbanística o de otro carácter que la legitime. También el artículo 46.2º del Texto Refundido de 1992 se pronunciaba en este mismo sentido. De hecho, tanto la Ley del Suelo de 1990 como la del 92 dispusieron la derogación de cuantos preceptos sobre valoración de suelo estuvieren contenidos en la legislación expropiatoria, lo que supuso lógicamente, la derogación del artículo 43 LEF. Parece que, de una vez por todas, se imponía la valoración objetiva del suelo, dejando de lado el valor de mercado, al menos legislativamente hablando.

Para la doctrina, estaba meridianamente clara la inaplicación de cualquier criterio de libre estimación; véase PAREJO ALFONSO, L., "Expropiación forzosa y supuestos expropiatorios en la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, *Documentación Administrativa*, nº 222, 1990, p. 120. También CHINCHILLA PEINADO, J.A., "Ejecución del planeamiento: expropiaciones urbanísticas, implicaciones, valoraciones", *RDU*, nº 154, pp. 58-60. Y en el mismo sentido, LÓPEZ PELLICER, J.A., "Sobre el nuevo régimen de valoraciones del suelo", *RDU*, nº 177, 2000, p. 130.

y uniforme, había dado por buena la admisión de expectativas hasta el momento.

Esta Ley eliminó toda posibilidad de valorar, a efectos expropiatorios, cualquier incremento de valor de mercado del terreno que viniera motivado por las perspectivas socialmente percibidas de un posible cambio de calificación del suelo no urbanizable o urbanizable no programado, derivado de su situación próxima al suelo urbano, de la forma de crecimiento probable de la ciudad o de cualquier otro motivo⁴²⁹.

Si bien podríamos pensar que se trataba de una mera prohibición *programática*, a imagen y semejanza de lo ocurrido hasta el momento, en el que una cosa era lo que se establecía en la Exposición de Motivos y otra muy distinta, lo que posteriormente se recogía en su articulado, parecía que Ley del Suelo de 1992 tenía intención de cumplir de forma seria esta promesa de no inclusión de expectativas⁴³⁰. Así, su artículo 48 estableció que tanto el suelo no urbanizable, como el urbanizable no programado que no contase con programa de actuación urbanística, se tasarían con arreglo al valor inicial. Mientras que el artículo 49 recogía que este valor inicial ⁴³¹ se determinaría aplicando los criterios contenidos en las disposiciones que regulan las valoraciones catastrales del suelo de naturaleza rústica, pero sin consideración alguna a su posible

⁴²⁹ Recoge la Exposición de Motivos que se parte «del reconocimiento a toda propiedad inmueble, como inherente a ella, de un valor que refleja sólo su rendimiento (real o potencial), rústico (valor inicial en terminología de la ley del suelo), sin consideración alguna a su posible utilización urbanística. Las plusvalías imputables sólo a la clasificación y calificación urbanísticas y, consecuentemente, a los aprovechamientos resultantes derivan del planeamiento, en la forma, con la intensidad y en las condiciones que la legislación urbanística y por remisión de ella dicho planeamiento determinan, habiendo de darse en todo caso cumplimiento al precepto constitucional (art. 47.2), según el cual la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes público. Este nuevo esquema (...) debe contribuir a la disminución de las tensiones especulativas y facilitar una mayor intervención administrativa en el mercado del suelo (...)».

⁴³⁰ Para Menéndez Rexach, las razones de la redacción de esta Ley en estos términos están claras: la Ley de Haciendas Locales (Ley 39/1988, de 28 de diciembre, en adelante LRHL), preveía la posibilidad de que la propia valoración catastral de los bienes inmuebles de naturaleza rústica tuviese en cuenta otras circunstancias, ex art. 68.2. de este modo «*por este portillo se podía colar la toma en consideración de expectativas urbanísticas en la valoración de estos bienes*». Véase MENÉNDEZ REXACH, A., "Constitución y Democracia 1976-1996: la segunda reforma de la Ley del Suelo", *CyT*, nº 107-108, 1996, p. 140.

Esta Ley 39/1998, ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, vigente hasta el 15 de julio de 2015.

⁴³¹ Valor inicial que ha sido definido como *valor de uso* del suelo rústico, atendiendo a la capitalización de los rendimientos actuales o potenciales del mismo y no como *valor de cambio* que pueda incorporar expectativas urbanísticas, por ser el derivado de las transacciones del mercado. Véase SERRANO RODRÍGUEZ, A., "La problemática de las valoraciones tras su nueva regulación en la legislación urbanística", *Catastro*, nº 17, 1993, p. 51.

utilización urbanística, esto es, sin inclusión de expectativas urbanísticas. Y ello con independencia de la finalidad que motivase la expropiación (art. 46).

Esta Ley elimina, por tanto, el factor de las expectativas urbanísticas de los predios, erradicando cualquier consideración a su vocación futura, elemento que hasta su promulgación había sido considerado invariablemente como un elemento en la determinación del justo precio en materia expropiatoria⁴³². Tampoco era posible hacer uso de los criterios estimativos de la LEF, dado que el artículo 43 no era ya aplicable a la valoración del suelo, que pasó a regirse por la legislación urbanística. Así las cosas, este nuevo planteamiento sí que era coherente con los propósitos de la Ley, de no valorar expectativas⁴³³. Se pretendía, en definitiva, evitar el incremento especulativo de los justiprecios, esto es, que quien adquiriese un terreno sin urbanizar no pudiera luego exigir, por vía de justiprecio, la expectativa de incremento de valor del mismo por razón de la acción urbanizadora y de esta forma conseguir una equiparación de los distintos justiprecios, en función de las facultades urbanísticas adquiridas por los propietarios, limitando los justiprecios con valores tasados⁴³⁴.

Pero los viejos dogmas son difíciles de eliminar, sobre todo éste, por estar enraizado en lo más profundo de la concepción de valor del suelo y del derecho de propiedad. De modo que el sistema implantado por la Ley de 1992 quebraba, al menos, en tres situaciones límite⁴³⁵, valorando nuevamente expectativas y no derechos adquiridos: en primer lugar, en el suelo urbanizable programado sin

⁴³² SSTs de 14 de abril de 1998 (ROJ 2414/1998, rec. 5450/1995, Pte. Hernando Santiago) y de 20 de enero de 2003 (ROJ 174/2003, rec. 8383/1998, Pte. Puente Prieto). En concreto, la STS de 28 de febrero de 1992 (ROJ 16165/1992, Pte. Hernando Santiago) señala que para la determinación del valor inicial, no es posible tomar en consideración otros valores y rendimientos que tengan relación directa o indirecta con la posible utilización urbana de los terrenos.

⁴³³ Artículo 50.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, «el valor urbanístico se determinará en función del conjunto de derechos o facultades de este carácter que, en el momento de practicarse la valoración, se hubieran adquirido».

⁴³⁴ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *El justiprecio de la expropiación forzosa. Estudio de su valoración y pago, con especial consideración de las expropiaciones urbanísticas*, Granada, Comares, 2001, p. 122.

Esta situación de no contabilización de expectativas ha sido abiertamente calificada de errónea por González Pérez. En su opinión, es censurable prescindir de toda consideración sobre la situación de los terrenos, tasando por el mismo criterio los situados en las grandes ciudades y en las proximidades a las vías de comunicación, que los situados en el rincón más recóndito del mundo. Véase GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley sobre régimen del Suelo y Valoraciones*, Madrid, Cívitas, 1998, p. 500. Para Menéndez Rexach, sin embargo, la postura del legislador al establecer un sistema de valoraciones objetivas con el objeto de relativizar la virtualidad del mercado para fijar el valor del suelo, era completamente utópica, pero coherente con la configuración de la propiedad: si aún no se habían incorporado al terreno las facultades urbanísticas condicionadas al cumplimiento de los deberes legales, no tenía sentido reconocer un plusvalor a efectos expropiatorios o de valoración catastral. Véase MENÉNDEZ REXACH, A., *“Constitución y Democracia 1976-1996: la segunda reforma de la Ley del Suelo”*, op. cit., p. 140.

⁴³⁵ ROCA CLADERA, J., *“La valoración del suelo en la Ley 6/1998”*, op. cit., p. 304.

Plan parcial, esto es, sin derechos urbanísticos adquiridos, en el que se indemnizaba un 25 por cien del coste de ejecución material del proyecto edificatorio, es decir, por encima del valor inicial⁴³⁶. En segundo lugar, en el caso del suelo con derecho a edificar, en el que junto al aprovechamiento de la licencia, se evaluaba una indemnización por lucro cesante, equivalente al 25 por cien del coste de ejecución material del proyecto edificatorio. Y por último, en los supuestos de expropiación forzosa, en los que se indemnizaba un 50 o un 75 por cien del aprovechamiento tipo.

También este planteamiento inicial de la Ley de no incluir expectativas suponía un potencial conflicto entre la legalidad del precio tasado y objetivo que fijaba la ley y la justicia del precio. De ahí que se entienda que de nuevo, el Texto Refundido de 1992 fuera mal aceptado por los tribunales, que llevaban mucho tiempo aplicando el plusvalor derivado de las expectativas urbanísticas de forma casi automática en las expropiaciones no urbanísticas y por qué no decirlo, se encontraban sumamente cómodos haciendo uso del artículo 43 LEF en cualquier tipo de expropiación. De ahí que, bajo el argumento de que sin contabilizar expectativas no era posible alcanzar un valor del inmueble que fuera próximo al valor real, los Tribunales comenzaron a interpretar la Ley del Suelo de 1992, otorgando una nueva lectura a esta prohibición en cuanto se refiere a las expropiaciones de suelo⁴³⁷. Así, reconocieron de forma casi

⁴³⁶ Se trataba de un incremento del valor inicial, una plusvalía en definitiva, que simplemente derivaba del planeamiento y, en concreto, de su inclusión en el correspondiente programa, bien del contenido en el Plan General o del ulterior Programa de Actuación Urbanística, pero que no resulta del *derecho a urbanizar* el terreno si se advierte que, en el proceso secuencial de dotación de contenido urbanístico a la propiedad inmobiliaria, el derecho a urbanizar se adquiere por la aprobación definitiva de Plan Parcial (art. 12.2 de la Ley del Suelo de 1990) y que esta circunstancia determina la adición de otro 25 por 100, en definitiva el 50 por cien del coste estimado de la urbanización (art. 69.1 de la misma Ley). Véase LÓPEZ PELLICER, J.A., “El sistema de valoraciones urbanísticas en la reforma de la Ley del Suelo”, op. cit., pp. 24-25.

⁴³⁷ Un sector jurisprudencial aplicó los criterios contenidos en el artículo 49 del Texto Refundido de 1992, no anulado por la STC 61/97, de 20 de marzo, valorando exclusivamente por su valor inicial los suelos no urbanizables y urbanizables programados, sin posibilidad de contemplar expectativas urbanísticas; véanse las SSTs de 20 de enero de 2003 (ROJ 174/2003, rec. 8383/1998, Pte. Puente Prieto) y de 13 de febrero de 2003 (ROJ 945/2003, rec. 9252/1998, Pte. Puente Prieto). Pero no fue un sector mayoritario, dado que encontramos numerosas sentencias en las que se recoge una continuación de la situación anteriormente existente, esto es, que decidieron seguir aplicando la doctrina de las expectativas en contra de los dictados del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Encontramos, por ello, muchos y muy diferentes motivos en los que el propio Tribunal Supremo fundamenta este cambio de rumbo en sus resoluciones, cuando incumplen la prohibición recogida en los artículos 48 y 49 del mismo Texto Refundido.

Traemos a colación varias sentencias del Tribunal Supremo, que reflejan que primaba la búsqueda del valor real y el interés del expropiado frente a la literalidad de la ley en cuanto a las expectativas. La STS de 3 de marzo de 1998 (ROJ 1447/1998, rec. 3395/1993, Pte. Mateos García) aduce que *«aunque sea cierto que las tasaciones han de efectuarse con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin que puedan tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del proyecto de obras determinante de la expropiación y de las previsibles para el futuro, no cabe olvidar (...) que los terrenos ocupados son colindantes o contiguos a un Polígono Industrial (...), con alcantarillado, luz, aceras, accesos frente a*

unánime que el problema de las expectativas urbanísticas en las expropiaciones de suelo no urbanizable o urbanizable no programado durante la vigencia del Texto Refundido de 1992 no podía resolverse afirmándose, con carácter general, que su prohibición no admitiese excepciones, al menos si se entendía como la no valoración del terreno en función de usos distintos de los derivados de su rentabilidad agraria.

La primera sentencia en poner los mimbres a esta novedosa interpretación fue la STS de 20 de junio de 1997⁴³⁸, al establecer que el término expectativa no era unívoco, por presentar otras acepciones y permitir diferentes matizaciones, cuya existencia impide proclamar como imperativa con carácter absoluto y general, su exclusión de la valoración del suelo no urbanizable. Tras ella, la doctrina jurisprudencial comenzó a interpretar que esta Ley del Suelo de 1992 eliminaba toda consideración de expectativas urbanísticas en cualquier expropiación de suelo, siempre que fueran entendidas como posibilidades, futuras e hipotéticas que el terreno pudiera tener de ser utilizado para una finalidad urbanística, mediando la oportuna modificación del planeamiento, por determinadas circunstancias, como la proximidad a núcleos urbanos, situación o interés especial y otras⁴³⁹. Es decir, que la prohibición afectaba a los

viales o calles, etc. cercanos a la ciudad, cuyas características les hace merecedores de la fijación del precio fijado por el Jurado, pues aun cuando son por naturaleza rústicos, dadas las circunstancias y expectativas relatadas, merecen una calificación de clara vocación urbana industrial, al estar al lado de una carretera colindante con zona industrial y comercial», sin que por tanto proceda la aplicación de los precios propios del mercado inmobiliario de fincas rústicas». (El énfasis es nuestro).

En el mismo sentido se pronuncia la STS de 20 de octubre de 2003 (ROJ 6427/2003, rec. 1839/1999, Pte. Puente Prieto), cuando sostiene, en relación al artículo 49 de este Texto Refundido de 1992, que *«dicha jurisprudencia, que se limita a analizar el concepto de expectativa urbanística a efectos de dicho precepto, no es de aplicación al presente caso en que, el Jurado (...) no realizó una valoración del terreno en función de su estricto valor inicial pues entendió que su valor no se reduce al rústico o agrícola en la estricta acepción del término, sino que en él se dan algunas circunstancias influyentes en su valoración, especialmente las edificaciones asentadas en el eje de la carretera, la situación en el entorno del Aeropuerto y la proximidad a diferentes núcleos urbanos, por lo que aprecia que se trata de terrenos con usos, situación y, sobre todo, destino, muy específicos; circunstancias que son presentes, no futuribles y que influyen en los valores de mercado»*. (El énfasis es nuestro). En el mismo sentido, la STS de 30 de mayo de 2003 (ROJ 3718/2003, rec. 11499/1998, Pte. Lecumberri Martí) elude esta prohibición de inclusión de expectativas, bajo la enrevesada y errónea -si atendemos al artículo 46.2 del Texto Refundido de 1992- fundamentación de que se trata de una expropiación no urbanística, con lo que le resultaría de aplicación la LEF y no el Texto Refundido. Sostiene que *«en el presente caso, como ya hemos resuelto, resultan aplicables los criterios valorativos de la Ley de Expropiación Forzosa y no los de la Ley 8/1990 por lo que la sentencia de instancia, al aceptar los criterios del Jurado de Expropiación, no ha incurrido en la infracción denunciada»*. (El énfasis es nuestro).

⁴³⁸ STS de 20 de junio de 1997 (ROJ 4393/1997, rec. 2687/1995, Pte. Xiol Ríos). Esta interpretación hizo mella en muchas otras sentencias, convirtiéndose en el criterio mayoritario. Buen exponente de ello son las SSTS de 24 de septiembre de 2001 (ROJ 7055/2001, rec. 4555/1997, Pte. González Navarro) y de 12 de diciembre de 2002 (ROJ 8358/2002, rec. 6994/1998, Pte. Sieira Mínguez).

⁴³⁹ STS de 20 de junio de 1997 (ROJ 4393/1997, rec. 2687/1995, Pte. Xiol Ríos).

factores de localización por ser los que tradicionalmente se habían entendido como expectativas urbanísticas.

Gracias a esta diversidad de sentidos del término expectativa sentada por el Alto Tribunal en 1997, comenzaron a tenerse en cuenta otras circunstancias que pudieran tener cabida para definir la finalidad urbanística del suelo. Esta nueva lectura permitía a los tribunales valorar otros incrementos de valor, que aunque marginales, daban pie a la consideración de diversos contenidos para la expresión expectativas urbanísticas y que no entraban dentro de los supuestos prohibidos por el Texto Refundido de 1992. Este nuevo sentir jurisprudencial supuso una novedosa concepción de las expectativas que ha perdurado hasta nuestros días. En efecto, desde este momento el concepto de expectativa va a hacer referencia, no sólo a los tradicionales factores de localización, principalmente de proximidad del suelo a núcleos urbanos, como había sido la tónica general hasta el momento, sino que la declarada *no uniformidad* del término dio entrada a una nueva categoría, distinta y más amplia, con cuyo alumbramiento, los tribunales lograron cumplir la legalidad vigente, al tiempo que seguían aplicando un plusvalor que situaba las indemnizaciones por expropiación en el umbral del valor real del suelo.

Se distinguen así dos posibles contenidos para las expectativas urbanísticas. De una parte, las expectativas tradicionales de aprovechamiento, cuya contabilización se había prohibido tanto por la Ley 8/1990, de 25 de julio, como por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (arts. 48 y 49), por entender que suponían la materialización de meros futuribles, de simples potencialidades de desarrollo urbanístico. De otra parte, un segundo tipo de circunstancias, derivadas del nuevo sentido otorgado tras la referida sentencia de 1997, que da entrada a muchos otros supuestos que deben considerarse fuera del concepto estricto de expectativa por no denotar ningún aprovechamiento urbanístico, estando por lo tanto, permitidos por el Texto Refundido de 1992.

Es en esta última categoría en la que el Tribunal Supremo entendió que tenían cabida supuestos tales como los diferentes usos que pudieran darse en el suelo no urbanizable o urbanizable programado. Esta previsible reclasificación del suelo atendiendo a esos otros usos posibles hace referencia a circunstancias que, de un modo u otro, añaden al suelo una rentabilidad ajena a la estrictamente agraria, sin estar relacionada directamente con la finalidad urbanística, ya que iría en contra de lo ordenado por el Texto Refundido, que preveía únicamente el valor inicial para el suelo no urbanizable. Veámoslos en detalle.

B. Los «otros usos» del suelo no urbanizable o urbanizable programado

Uno de los contenidos del término expectativa a los que se hizo referencia tras la STS de 20 de junio de 1997, se corresponde con aquellas determinaciones que, autorizadas por la normativa sectorial y concretadas por el planeamiento que realiza la clasificación, establezcan un uso específico de otro orden para el

suelo no urbanizable o urbanizable programado de que se trate⁴⁴⁰. Gracias a esta lectura y a pesar de que la clasificación formal del suelo sea de no urbanizable, aquélla sólo va a mantenerse durante la expropiación, pero con la razonable previsibilidad de que en un tiempo significativo se producirá un cambio de clasificación, expreso o tácito, en función de una utilización ligada al proceso de urbanización⁴⁴¹, lo que no significa necesariamente que deba ser un uso urbanístico.

En consecuencia, a pesar de tratarse de terrenos catalogados como no urbanizables, se estima jurisprudencialmente que su valoración podría realizarse con arreglo a una rentabilidad ajena a la estrictamente agraria, sin contravenir con ello las determinaciones del Texto Refundido de 1992, toda vez que se trataría de valorar, no sólo los factores técnico-agrarios y económicos, sino aprovechamientos ya reconocidos, bien de orden no estrictamente urbanísticos, bien de carácter urbanístico pero correspondientes a una nueva clasificación del terreno ordenada por la ley para ejecutar las actuaciones motivadas por la *causa expropiandi*⁴⁴².

Esta nueva interpretación de las expectativas o más bien de aquellas otras circunstancias que no debían ser consideradas como tales, se fundamentaba en la idea de que el destino del suelo no depende única y exclusivamente del título que formalmente se le atribuya⁴⁴³, sino sobre todo de la determinación de los usos a los que con carácter sectorial puede ser orientado; se afirma que la clasificación de un suelo como no urbanizable, tan sólo serviría para preservarlo del proceso urbanizador, excluyéndolo de toda forma de propiedad urbana derivada de los usos constructivos o edificatorios característicos de este tipo de propiedad⁴⁴⁴. La clasificación de un terreno como no urbanizable o como urbanizable no programado, será tomada en cuenta a la hora de fijar la indemnización, pero no impone necesariamente que haya de valorarse el terreno exclusivamente en función de su aprovechamiento agrario⁴⁴⁵, siempre

⁴⁴⁰ STS de 22 de diciembre de 2003 (ROJ 8339/2003, rec. 1446/1999, Pte. Lecumberri Martí).

⁴⁴¹ STS de 22 de junio de 1997 (ROJ 4415/1997, rec. 136/1996, Pte. Peces Morate).

⁴⁴² STS de 12 de diciembre de 2002 (ROJ 8358/2002, rec. 6994/1998, Pte. Sieira Mínguez).

⁴⁴³ De hecho, el suelo urbano, a los efectos del impuesto sobre bienes inmuebles, está determinado por el artículo 62 LRHL y si bien el primer punto de referencia es el suelo que es considerado urbano según la legislación urbanística o que pueda llegar a serlo por estar incluido en un Plan General de Ordenación Urbana (en adelante PGOU), la legislación tributaria incluye en la categoría de suelo urbano a aquellos sobre los que se haya erigido una construcción que la propia LHRL considere como urbana. Con lo que de la lectura de este precepto, resulta que no coincide el concepto de terreno urbano para la legislación urbanística y para la legislación impositiva sobre bienes inmuebles. Véase la STS de 14 de marzo de 2007 (ROJ 3078/2007, rec. 5598/2001, Pte. Martín Timón).

⁴⁴⁴ SSTS de 16 de julio de 1997 (ROJ 5074/1997, rec. 1207/1993, Pte. Xiol Ríos); y de 20 de junio de 1997 (ROJ 4393/1997, rec. 2687/1995, Pte. Xio Ríos).

⁴⁴⁵ STS de 30 de mayo de 2007 (ROJ 4176/2007, rec. 3558/2004, Pte. Puente Prieto).

que de las determinaciones autorizadas por la ley que realiza la clasificación se desprenda que le compete un uso específico de otro orden⁴⁴⁶.

Así lo recoge el TC en su Sentencia 61/1997, de 20 de marzo⁴⁴⁷. Además, el artículo 68.2, párrafo 5º y la Disposición Transitoria segunda de la Ley 39/88, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales⁴⁴⁸, también servían de sustento a esta teoría. Este artículo 68 LHRL establecía un método subsidiario de valoración, gracias al que podían tenerse en cuenta no sólo el conjunto de factores técnicos-agrarios y económicos, sino también de forma genérica, las *demás circunstancias* que afectasen al suelo, siempre sin computar su posible utilización urbanística. Gracias a este artículo, se permitió la inclusión de cualesquiera circunstancias que, sin estar directamente relacionadas con su potencial utilización urbanística, fueran determinantes de su valor como suelo rústico⁴⁴⁹. El valor que al terreno pudieran añadir estos posibles usos no podía considerarse como introducido en atención a su posible uso urbanístico, aunque no debe excluirse que en algún caso pudiera ser concebido como la actualización de una expectativa ajena a su rendimiento agrario valorable en un procedimiento de expropiación.

Resulta clave, pues, definir qué debemos entender por otros usos a los que, con carácter sectorial, pueda ser destinado el suelo, para poder diferenciarlos de los

⁴⁴⁶ El RGU preveía, en su artículo 44 que, a pesar de que en suelo no urbanizable y en urbanizable no programado no podrían realizarse otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guardasen relación con la naturaleza y destino de la finca, cabría la autorización especial para la construcción de edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar, siempre que no existiese posibilidad de formación de un núcleo de población.

⁴⁴⁷ Artículo 15 del Texto Refundido de 1992, «los terrenos clasificados como suelo no urbanizable o denominación equivalente atribuida por la legislación autonómica, no podrán ser destinados a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, conforme a lo establecido en la legislación urbanística y sectorial que los regule, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente». Este artículo fue declarado conforme a la Constitución por la STC 61/1997, de 20 de marzo, que afirma que no se trata de un precepto que condicione las diversas competencias sectoriales autonómicas susceptibles de incidir sobre ese territorio y al que, desde una óptica estrictamente urbanística, esta Ley del Suelo califica de suelo no urbanizable.

⁴⁴⁸ Artículo 68 LRHL, «2º- El valor de los terrenos de naturaleza rústica se calculará capitalizando el interés que reglamentariamente se establezca, las rentas reales o potenciales de los mismos, según la aptitud de la tierra para la producción, los distintos cultivos o aprovechamientos y de acuerdo con sus características catastrales. No obstante, cuando la naturaleza de la explotación o las características del municipio dificulten el conocimiento de rentas reales o potenciales, podrá calcularse el valor catastral de los bienes, incluidos sus mejoras permanentes y plantaciones, atendiendo al conjunto de factores técnico-agrarios y económicos y a otras circunstancias que les afecten».

⁴⁴⁹ STS de 21 de junio de 2003 (ROJ 4334/2003, rec. 183/1999, Pte. González Navarro).

usos que se consideran normales, incluso tradicionales, en el suelo no urbanizable y en el urbanizable no programado.

Hasta el momento, la posibilidad de acumular varios destinos dentro de un terreno rústico no era posible, en principio ya que se identificaba generalmente con el valor agrícola⁴⁵⁰. La primera norma que hace mención a la posibilidad de considerar otros usos distintos al agrícola es el Decreto 343/1963, de 21 de febrero, que vino a determinar que dentro del aprovechamiento rústico también podían estimarse otros valores, como el forestal, ganadero, cinegético, paisajístico y cualesquiera otros semejantes⁴⁵¹. Estos son, básicamente, lo que se denominan usos agrarios⁴⁵², primarios al fin y al cabo, que son los más característicos del suelo rústico por estar relacionados con la explotación de los recursos vegetales del suelo y de la cría y reproducción de especies animales.

Tampoco el propio Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 establece nada al respecto, ya que ni siquiera define qué debe entenderse por uso del suelo⁴⁵³.

⁴⁵⁰ Así lo establecía el artículo 86 de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1956. Véase nota 363.

⁴⁵¹ Artículo 6.2º del Decreto 343/1963, de 21 de febrero, «En el aprovechamiento rústico se comprenden y pueden estimarse: el agrícola, forestal, ganadero, cinegético, paisajístico y cualquier otro semejante, siempre que no tenga relación directa ni indirecta con la posible utilización urbana de los terrenos».

⁴⁵² A ellos se refiere González-Varas como usos normales y los define como aquellos que de forma general se sostiene que han de vincularse necesariamente a este tipo de suelo por ser rústico. Son fruto de una creencia profundamente arraigada, que parte de una educación secular que nos lega una determinada imagen de este tipo de suelo, directamente relacionada con las nociones del debido sacrificio de la labor de la tierra y de su cultivo a través de los siglos. Véase GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Retos y expectativas urbanísticas en el suelo no urbanizable. El urbanismo autonómico”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 8, febrero de 2006, p. 110.

Dentro de estos usos normales, primarios, encontramos el agrícola, el forestal y el ganadero. El uso agrícola se divide, a su vez, en dos categorías: agrícola extensivo y agrícola intensivo, dependiendo del tamaño del terreno donde se desarrolle; la agricultura extensiva requiere edificaciones auxiliares propias y generalmente un uso residencial tradicional vinculado a la explotación. Mientras que el uso intensivo comprende invernaderos, viveros o casetas de aperos, pero de no estar incluido en una explotación superior, no conlleva el uso residencial. El uso forestal supone un uso de bosques, bien de especies autóctonas o *alóctonas* y de crecimiento rápido, sin que comprenda edificaciones en ningún caso, debiendo el planeamiento general regular solamente, la forma de tala. Por último, el uso ganadero integra, asimismo, dos categorías, extensivo e intensivo. Véase CARRERO DE ROA, F., *Fundamentos de Urbanismo: una perspectiva sostenible*, Oviedo, Ed. Ojo x Hoja, Fundación Méjica, 2010, pp. 87-89.

⁴⁵³ No aparece ninguna definición de lo que sean los usos en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Para entenderlo, debemos partir del concepto de «zonificación», ya que los usos del suelo tienen su origen en el concepto de zonificación como técnica. García de Enterría y Parejo Alfonso definen esta última institución como «aquella operación por virtud de la cual una determinación pública reserva zonas concretas de la ciudad para unos usos determinados, prohibiendo otros. Zonificar es, así, repartir utilidades del suelo diferentes dentro del espacio urbano (...) La determinación pública de las zonificaciones supone, en el orden de los principios jurídicos un paso capital, ya que hasta ese momento, los planes de urbanización, de apertura de vías, ensanche o reforma interior,

En cuanto a los concretos usos que establece para las diferentes clases de suelo, si bien la clasificación como suelo urbano o urbanizable no implica la atribución de uso específico alguno, no ocurre lo mismo con el suelo no urbanizable. En este caso, son los artículos 15 y 16.2 de este Texto Refundido los que recogen los usos que necesariamente deben respetarse en los suelos clasificados como no urbanizable o denominación equivalente atribuida por la legislación autonómica, como son el agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. En consecuencia, los propietarios de terrenos así clasificados tienen derecho a usarlos de conformidad con su naturaleza, esto es, pudiendo destinarlos a otros usos primarios, distintos al agrícola, siempre que estén vinculados al destino natural del suelo y a la utilización racional de los recursos naturales. Todo ello sin perjuicio de lo que establece al respecto el párrafo tercero del artículo 16⁴⁵⁴.

*son únicamente planes o proyectos de obras y, esencialmente, de las obras viarias y de dotaciones de servicios colectivos. Pero cuando el Plan de urbanismo zonifica hace algo totalmente distinto: no es ya el simple Plan o Proyecto de obras, es una determinación que vincula a la propiedad del suelo, de todo el ámbito planeado en cuanto que permite sobre toda ella, incluso impone positivamente, unos determinados usos y excluye otros». Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, op. cit., pp. 37-38. Por esta razón, se ha dicho que la zonificación se corresponde básicamente con el concepto de calificación, puesto que ésta es la división en zonas del territorio con un destino específico, con un uso, intensidad y tipología edificatoria determinados, de manera que posteriormente se produzca una equidistribución de derechos y deberes entre los propietarios del suelo de diferentes calificaciones. Véase BLANC CLAVERO, F. y PAREJO ALFONSO, L., *Derecho Urbanístico Valenciano, Análisis de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, p. 291.*

⁴⁵⁴ El artículo 16 del Texto Refundido de 1992 señala que quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, así como que el suelo no urbanizable debe ser preservado del proceso de desarrollo urbano, pero prevé dos excepciones a esta prohibición. La primera (art. 16.3.1^o), establece la posibilidad de llevar a cabo construcciones destinadas a «*explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas*». También se contempla la construcción de edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios asilados destinados a viviendas unifamiliares en lugares en los que no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población. La segunda (16.3.2^o) hace referencia a la edificación de viviendas familiares aisladas en aquellos lugares en los que no exista posibilidad alguna de formación de núcleos poblacionales.

Aprovechando estos otros usos, se dictó la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana, de suelo no urbanizable, sustituida por Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable (recientemente derogada por Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana). Gracias a esta norma, se consiguió legalizar ciertas situaciones preocupantes que se venían desarrollando de forma constante en el suelo rústico valenciano y que, muy a pesar de su irregularidad, generaban unas significativas plusvalías en el pago de los terrenos. Pues bien, esta Ley de 2004 recogía en su artículo 18 ciertos usos (zonas) que si bien puede entenderse que se corresponden con el aprovechamiento de los recursos naturales (como los epígrafes a) y b), que establecen zonas cuyos terrenos sean idóneos para aprovechamientos agropecuarios, forestales o cinegéticos, o en que sea posible la explotación de canteras, extracciones de áridos o de tierras o con recursos geológicos o hidrológicos), no ocurre lo mismo con las previsiones restantes, en las que los usos (zonas)

Tras la STC 61/1997, de 20 de marzo, quedó establecido que la labor de determinación de los usos del suelo con arreglo a un determinado modelo urbanístico no competía al Estado, que debía limitarse a fijar las normas sobre valoración del suelo en la expropiación y las grandes categorías con arreglo a las que debían clasificarse⁴⁵⁵. En cuanto a la normativa estatal sobre las limitaciones que afectasen al suelo no urbanizable, su finalidad era meramente *preservadora*, pero no impedía un amplio margen al legislador autonómico, no sólo para delimitar el suelo, sino también para atribuirle fines que, sin ser estrictamente agrarios, fueran acordes con el aprovechamiento de los recursos naturales del terreno, manteniendo su preservación del proceso urbanizado^{456r}.

previstos para el suelo no urbanizable común hacen referencia a finalidades edificatorias, siendo perfectamente compatibles con cualquiera de los usos de las demás zonas; bien sea para vivienda (art. 18.c), bien sea para la implantación de actividades industriales, productivas, terciarias o de servicios (art. 18. D); sin olvidar los parques naturales (art. 15) permitidos en el suelo no urbanizable protegido, de manera tal que este suelo pasaba a formar parte de la red de dotaciones públicas, siguiendo con la tendencia de vincular espacios rurales a los usos urbanos.

⁴⁵⁵ Sobre esta materia, véase GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, J.L., "La Ley del Suelo después de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997", *RDU*, nº 158, 1997. También PAREJO ALFONSO, L., "Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo; en particular, la regla de la supletoriedad del Derecho general-estatal", *Actualidad Administrativa*, nº 29, 1997. MENÉNDEZ REXACH, A., "Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo, comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997", *RDU*, nº 153, 1997. Igualmente BAÑO LEÓN, J.M., "La nueva Ley del Suelo y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997", *Documentación Administrativa*, nº 252-253, 1998-1999. TEJEDOR BIELSA, J.C., "El Derecho Urbanístico y la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 10, 1997. Y GARRIDO FALLA, F., "Reflexiones sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 3, 1997.

⁴⁵⁶ Véanse las SSTs de 26 de junio de 1993 (ROJ 4582/1993, rec. 712/1991, Pte. Peces Morate); de 9 de julio de 1994 (ROJ 5297/1994, rec. 952/1992, Pte. Peces Morate); de 17 de octubre de 1995 (ROJ 5113/1995, rec. 525/1993, Pte. Tejada González), de 18 de noviembre de 1995 (ROJ 5818/1995, rec. 687/1993, Pte. Peces Morate); de 8 de febrero de 1997 (ROJ 801/1997, rec. 13663/1991, Pte. Peces Morate); de 6 de mayo de 1997 (ROJ 3173/1997, rec. 4922/1992, Pte. Peces Morate); de 27 de octubre de 1997 (ROJ 6370/1997, rec. 8391/1992, Pte. Esteban Álamo); de 25 de octubre de 1997 (ROJ 6356/1997, rec. 888/1992, Pte. Hernando Santiago); y la de 30 de mayo de 2007 (ROJ 4176/2007, rec. 3558/2004, Pte. Puente Prieto).

También debemos hacer referencia a la STS de 20 de octubre de 2003 (ROJ 6427/2003, rec. 1839/1999, Pte. Puente Prieto), en relación a una expropiación no urbanística de terrenos para la ejecución de una ampliación del aeropuerto de Barajas, donde se había obtenido el valor de los terrenos en aplicación del artículo 43 LEF. El Tribunal Supremo rechaza la petición de los recurrentes para el incremento del valor fijado por el Jurado con las expectativas urbanísticas, por entender que las expectativas ya estaban incluidas en el precio del valor real, «el Jurado no realizó una valoración del terreno en función de su estricto valor inicial, pues entendió que su valor no se reduce al rústico o agrícola en la estricta acepción del término, sino que en él se dan algunas circunstancias influyentes en su valoración, especialmente las edificaciones asentadas en el eje de la carretera, la situación en el entorno del Aeropuerto y la proximidad a diferentes núcleos urbanos, por lo que aprecia que se trata de terrenos con usos, situación y, sobre todo, destino, muy específicos; circunstancias que son presentes, no futuribles y que influyen en los valores de mercado, según ha

Cada suelo, además de las características estrictamente edáficas y de su valor agrícola potencial, puede ser indicador de un ámbito de potencialidad ecológica o de idoneidad para una u otra formación natural, obviándose en estos casos su posible valor como componente de aptitud para la producción agraria⁴⁵⁷. Por ello, el suelo deja de contemplarse por su función estrictamente agraria y se comienza a prestar atención a otras circunstancias o hipótesis, que pueden no llegar a verificarse, pero que en una determinada época o momento provocan un incremento real del valor del suelo y, por tanto, la imposibilidad de adquirirlo por un valor meramente agrario, como por ejemplo, el denominado *valor ocio*, relacionado con usos turísticos y de esparcimiento que nada tienen que ver con la capitalización clásica⁴⁵⁸. De este modo y en cuanto nos interesa, se entiende que el valor que al terreno puedan añadir estos usos potenciales, no ha de ser considerado como introducido por su posible utilización urbanística⁴⁵⁹, de forma que a juicio de los tribunales, no supone una expectativa urbanística en modo alguno.

Buen ejemplo de estos otros usos son las expropiaciones de terrenos no urbanizables para la implantación de parques temáticos. A este respecto, conviene dejar claro el criterio jurisprudencial, dado que tradicionalmente se ha dado por buena la valoración como urbanizable de aquellos suelos no urbanizables que hubieran sido expropiados con razón de estas obras de interés público⁴⁶⁰. La necesaria fundamentación de esta doctrina recae en estos otros usos a los que puede someterse el suelo no urbanizable, dado que como hemos visto, su categoría y clasificación no impone necesariamente que haya de valorarse el terreno exclusivamente en función de su aprovechamiento agrario cuando de las determinaciones autorizadas por la ley que realiza la clasificación se desprenda que le compete un uso específico de otro orden. Del mismo modo, también entran dentro de esta misma consideración aquellos suelos no

destacado; no obstante lo cual, el suelo no pierde su condición de no urbanizable en el momento de la expropiación y no está adscrito a un sistema general como pretende la expropiada, en palabras de la Sentencia recurrida».

⁴⁵⁷ GARCÍA ALVARADO, J.M., "Capacidad potencial de uso agrario y urbanización: contribución a la geografía de la sostenibilidad de la región de Madrid", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 20, 2000, p. 422.

⁴⁵⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo: valoración general", *Revista de Administración Pública*, nº 174, 2007, pp. 61-74, p. 72.

⁴⁵⁹ SSTS de 20 de junio de 1997 (ROJ 4393/1997, rec. 2687/1995, Pte. Xiol Ríos) y de 30 de septiembre de 2005 (ROJ 7973/2005, rec. 1454/2002, Pte. Lecumberri Martí). En este mismo sentido, véanse las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 17 de julio de 2000 (ROJ 3837/2000, rec. 2410/1996, Pte. Rodrigo Landazábal) y de 11 de septiembre de 2000 (ROJ 4154/2000, rec. 883/1996, Pte. Garrido Bengoechea); de Cataluña de 26 de julio de 2001 (ROJ 10033/2001, rec. 42/2001, Pte. Díaz Fraile); de Andalucía de 8 de junio de 2009 (ROJ 10680/2009, rec. 2880/1999, Pte. Baena De Tena), entre otras muchas.

⁴⁶⁰ Aunque más adelante haremos referencia a este punto, pueden verse las SSTS de 16 de julio de 1997 (ROJ 5074/1997, rec. 1207/1993, Pte. Xiol Ríos) y de 6 de junio de 2000 (ROJ 4632/2000, rec. 1565/1996, Pte. Hernando Santiago).

urbanizables que sean destinados a sistemas generales que creen ciudad; a ellos nos dedicaremos también con mayor profusión más adelante.

Esta interpretación en cuanto a los otros usos del suelo no urbanizable, distintos al derivado de su función meramente agrícola, recoge la posibilidad de valorar circunstancias que nada tienen que ver con la realidad del suelo no urbanizable, lo que a priori no parece contrario a los dictados del Texto Refundido de la Ley de 1992. Ahora bien, a nuestro modo de ver, una expectativa lo es, por tener dos rasgos definitorios, como son las perspectivas de aprovechamiento por un lado y la incerteza por el otro. Ciertamente es que, en este caso, se tienen en cuenta otros usos que nada tienen que ver con la edificabilidad futura de dicho suelo, pero no por ello dejan de ser futuras y no actuales. Estos otros usos del suelo nuevamente hacen referencia a una situación hipotética y no real, ya que a pesar de que estos nuevos usos estén permitidos no son ciertos y no hay constancia certera de que vayan a implementarse, lo que constituye a todas luces un supuesto de expectativas de las prohibidas en el Texto Refundido de 1992, cuyo fundamento radica en su improbabilidad innata. Se prohíbe su valoración por tratarse de meros futuribles que carecen de toda realidad; no hay certeza en cuanto a la edificabilidad que podría influir sobre el valor de los terrenos no urbanizables.

El hecho de que se permita llevar a cabo una reclasificación de un suelo no urbanizable, con una finalidad vinculada a una potencial utilización urbanística de los terrenos supone, a nuestro juicio, una contravención del Texto Refundido de 1992, que recoge expresamente que no se tendrán en cuenta expectativas de aprovechamiento. Surgen para los propietarios de este suelo reclasificado expectativas de urbanización de sus terrenos e incluso de posterior venta que entra en el mercado urbanístico e inmobiliario de forma indirecta y que por tanto son absolutamente contrarias a las permitidas para este suelo.

1.1.6. La Ley del Suelo 6/98, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones

La reforma legal de 1990 vino a producir una convulsión de efectos espectaculares *a modo de bomba con espoleta retardada*⁴⁶¹, pues la enemistad general contra la misma se tradujo en su impugnación ante el Tribunal Constitucional por todas las Comunidades Autónomas, que terminaría siete años después dinamitando el sistema y provocando una reacción de consecuencias devastadoras para el ordenamiento urbanístico, ya que había sido aceptado en masa por las Autonomías sin otras alteraciones que alguna

⁴⁶¹ PERALES MADUEÑO, F., "Evolución del régimen urbanístico del suelo desde la Ley de 12 de mayo de 1956, hasta la Ley 6/98", *RDU*, nº 225, 2006, p. 590.

modificación concreta, en relación con problemas peculiares y adaptaciones que no ponían en cuestión el sistema urbanístico general⁴⁶².

En consecuencia y a pesar de surgir en un momento de expansión económica, la nueva Ley 6/98, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, fue heredera de la difícil situación urbanística⁴⁶³ existente en España, tras la STC 61/97, lo que sin duda aceleró su aprobación. A resultas de dicho pronunciamiento judicial, el legislador estatal carece ya de competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio en sentido propio, por lo que, entre sus reducidas materias, sólo le resta la posibilidad de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional.

⁴⁶² Como ha señalado la doctrina, la propia cultura urbanística, aceptada *nemine discrepante*, empezó ya a resquebrajarse con la inopinada y desafortunada Ley del Suelo de 1990, hecha en el silencio de los despachos, de espaldas a los operadores públicos y privados, sin escuchar a nadie y desde la más absoluta inexperiencia en la gestión urbanística cotidiana y redujo a caricatura los principios de los sistemas legales establecidos por las Leyes de 1956 y 1975, imponiendo un urbanismo a toque de corneta que ninguna Comunidad Autónoma, ni ningún Ayuntamiento resolvió aplicar. Véase FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "El Proyecto de Ley sobre régimen de suelo y valoraciones ¿una salida a la crisis?", *CyT*, nº 113-114, 1997, p. 521.

⁴⁶³ También debemos destacar la publicación del Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, (1993), sobre el mercado del suelo en España, que llevaba por título "Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios" y que supuso una conmoción para el sector del suelo. Este Informe dio pie a que se constituyera la Comisión de Expertos del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en base a la recomendación de formar una comisión en la que no participasen sólo expertos tradicionales del sector; de ahí que estuviera compuesta por notables de la Administración General del Estado, de la Administración Local, de las Comunidades Autónomas, de las organizaciones profesionales del urbanismo, profesores universitarios, integrantes del Tribunal de Defensa de la Competencia, del empresariado y de la Banca oficial.

Por su parte, la Dirección General para la Vivienda, Urbanismo y Arquitectura, realizó sendos estudios en el año 95, sobre las necesidades y la disponibilidad de suelo en municipios de más de 20.000 habitantes. El objeto de estos estudios era establecer si, con el suelo existente, se podrían construir viviendas que pudieran satisfacer las necesidades de la población en los siguientes años. La conclusión fue que, en los municipios urbanos, existía suficiente suelo susceptible de ser urbanizado para hacer frente a dichas necesidades, sin que se pudiera establecer en ningún momento relación alguna entre la cantidad de suelo vacante clasificado por el planeamiento y el precio del suelo. En esta misma línea se movió el informe emitido por el Comité de Expertos (Informe sobre suelo y urbanismo en España, de 1996), que señaló que la teoría de que el elevado precio del suelo fuera consecuencia de la escasez del mismo, no era correcta. Con lo que de nuevo, no parece que la causa del problema del suelo en España fuera la falta de suelo urbanizable. No así, para Arregui Lucea, quien sostuvo firmemente que la solución al problema del suelo estaba en disponer en cada momento de superficie bastante y a precio justo; y para ello estimaron que era necesario adquirir el suelo a precio rústico, urbanizar y poner lo a disposición del constructor, favoreciendo así a los particulares que actuaran de forma paralela y forzando, por otro lado, la venta los solares ya existentes al impedir la construcción en los terrenos sin edificar. Véase ARREGUI LUCEA, L.F., *Valoración del suelo en la legislación urbanística*, op. cit., p. 25. A nuestro juicio, esta solución pudo ser clave durante la vigencia de la Ley de 1956, pero fue contraproducente con la Ley del Suelo 6/1998.

En este sentido, recoge la Ley de Suelo y Valoraciones de 1998 en su primer artículo que será su objeto definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional. Se sientan, así, los principios del *nuevo* Derecho Urbanístico⁴⁶⁴ y en un intento por simplificar su contenido, se retoma en gran medida el esquema conceptual del TR76⁴⁶⁵.

En efecto, en lo tocante a las valoraciones del suelo, la Ley 6/98, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, modificó nuevamente la clasificación del suelo, aumentando al máximo la oferta del potencialmente urbanizable, que deja de ser categoría residual y se modifica su criterio de valoración. Esto fue debido a que gran parte de la doctrina señaló que la principal causa de su elevado precio en España era la falta de suelo urbanizable, hecho del que también se hizo eco, aunque de forma negativa, el Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia. De forma general, se encarecieron las valoraciones expropiatorias hasta el punto de que se hizo imposible el uso de la institución expropiatoria por parte de la Administración⁴⁶⁶. Continúa, eso sí, con la tradición de la no

⁴⁶⁴ ENÉRIZ OLAECHEA, F.J., "Los principios informadores del Derecho Urbanístico y su reflejo en la legislación de Navarra", *Revista Jurídica de Navarra*, n° 40, 2005, pp. 55-56.

⁴⁶⁵ La Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones se propuso aumentar la oferta de suelo urbanizable por la simplista vía de la extensión *ope legis* de esta clase de suelo y reforzó el estatus jurídico del propietario urbano. Se hacía alarde, así, de una nueva Administración, predominantemente liberalista incluso en la concepción del valor del suelo, al retomar, por ejemplo, el método de comparación para el suelo no urbanizable. Ello no obstante, mantuvo incólumes los principios intervencionistas que venían informando el ordenamiento jurídico desde 1956 y aunque reconoció el derecho al contenido de la propiedad urbana *ab initio*, el ejercicio de las facultades urbanísticas se supeditaba de nuevo al cumplimiento de ciertos deberes. Sin embargo, la concepción que la Ley hace de la valoración dista mucho de ser liberal, desde el momento en que establece parámetros objetivos de evaluación del suelo urbanizable y urbano.

⁴⁶⁶ La Ley del Suelo de 1998 intenta recoger con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de bien, lo que supone incorporar dos conceptos distintos de valor, esto es, el valor real de un bien, concepto muy próximo al de precio realmente pagado; y de otra, el valor de mercado, que es aquel que alcanzaría un bien en unas determinadas condiciones de oferta y demanda, aproximando su definición no tanto al precio individualizado representado también por el valor real, sino más bien al precio más habitual que alcanzaría ese bien económico. En este sentido, si entendemos que el valor real es un concepto instantáneo y para un bien determinado, mientras que el valor de mercado puede aplicarse a bienes similares en condiciones alejadas de tensiones de oferta o demanda durante un cierto período de tiempo, parece razonable concluir que las valoraciones de carácter urbanístico deben ser valoraciones de mercado. Véase GARCÍA CASTILLO, J.V., *Guía básica para la realización de valoraciones inmobiliarias a efectos urbanísticos*, Valencia, ICARO, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, 2004, pp. 73-74.

Para García de Enterría no hay tal diferencia, sin embargo, dado que por valor real hay que entender, a su juicio, el valor venal o de mercado. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, op. cit., p. 126. De esta forma, el criterio general relativo a los suelos urbano (art. 28) y urbanizable (art. 27.2), remite a la evaluación fiscal del suelo, no al valor de mercado, lo que pone de manifiesto una vuelta al sistema del Texto Refundido de 1976.

dualidad normativa establecida por su predecesora, de forma que las reglas de valoración que en ella se contienen se aplicarán a todo tipo de expropiaciones, cualquiera que sea la finalidad que las motive y la legislación, urbanística o de otro carácter, que las legitime⁴⁶⁷.

En referencia a las expectativas, tras la quiebra del principio de reconocimiento de las mismas durante la vigencia de la Ley 8/1990, de 25 de julio, la duda que se plantea es si la Ley del Suelo de 1998 restablecería el criterio inicial instaurado en 1976, como parecía desprenderse del espíritu general de esta norma; o si, por el contrario, mantendría la prohibición sentada por su inmediata predecesora⁴⁶⁸.

En base a los dictados de la propia Ley, podríamos decir que tanto en los suelos no urbanizables como en los urbanizables no sectorizados, por no existir aprovechamiento al no haber un derecho efectivo a la urbanización y a la edificación, no cabe que la valoración sea en base a criterios urbanísticos. De entrada, sorprende el hecho de que no exista alusión expresa alguna al término *expectativa* a lo largo de los 44 artículos de la Ley 6/1998. Pero esta reserva al respecto es tan solo aparente, lo que no significa en absoluto que no se contemple su existencia. Debemos reparar en la Exposición de Motivos para encontrar una referencia a nuestra materia de estudio, que insiste en que el objetivo principal de la Ley es la obtención del valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo renunciando formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación. Y continúa señalando que es necesario tener en cuenta tanto el régimen urbanístico del suelo, como su situación, tamaño y naturaleza, así como de los usos y aprovechamiento permitidos por el planeamiento. En desarrollo de esta afirmación los artículos 25 y 26 establecen que el suelo se valorará según su clase y situación⁴⁶⁹. Además, el artículo 23

Y en caso de inexistencia o pérdida de vigencia de los valores fiscales, la estimación del valor se establecerá de acuerdo con el método residual, no por medio del método de comparación de mercado. Véase ROCA CLADERA, J., "La valoración del suelo en la Ley 6/98", op. cit., p. 308.

⁴⁶⁷ Artículo 23 de la Ley 6/1998, «A los efectos de expropiación, las valoraciones de suelo se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley, cualquiera que sea la finalidad que la motive y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime».

⁴⁶⁸ Otra de las grandes dudas planteadas por la doctrina tiene que ver con la aplicabilidad del artículo 43 LEF, en tanto en cuanto la Ley 6/1998 no recoge la derogación expresa de tal precepto. Por esta razón, muchos autores han afirmado su pervivencia y compatibilidad. Véase BASSOLS COMA, M., "Criterios y métodos de valoración del suelo en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones", *Justicia Administrativa*, 1999, nº 3, p. 15. En el mismo sentido, FERNÁNDEZ TORRES, J.R., "Las expropiaciones urbanísticas en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo", *Revista de Urbanismo y Edificación*, (en adelante RUE) nº 16, 2007, pp. 148-150.

⁴⁶⁹ Artículo 25 de la Ley 6/1998, «el suelo se valorará según su clase y situación, en la forma establecida en los artículos siguientes».

confirma la derogación de los procedimientos de valoración establecidos por la LEF a efectos expropiatorios y, en particular, la derogación de su artículo 43.

En cuanto al suelo no urbanizable, su valoración se hará por el método de comparación con fincas análogas y de forma subsidiaria, por el de capitalización de rentas. Este método de comparación debe llevarse a cabo a partir del análisis de los valores de fincas análogas, a nivel de régimen urbanístico, situación, tamaño y naturaleza de las fincas a comparar en relación con la que se valora, así como en su caso, los usos y aprovechamientos de que sean susceptibles (art. 26). Nada más se dice, sobre la consideración o no de expectativas o de perspectivas de aprovechamiento o utilización⁴⁷⁰. Este método de comparación se implanta de forma novedosa⁴⁷¹, frente a los anteriores métodos de capitalización de rentas y ponencias catastrales. Pero se implanta sin establecer limitación alguna en cuanto a su utilización⁴⁷², lo que pone de manifiesto que la Ley de Suelo y Valoraciones de 1998 da entrada efectiva a las expectativas urbanísticas, como ahora veremos.

Pues bien, de forma genérica, la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo valora expectativas y no derechos adquiridos, lo que se deriva sobre todo de que efectivamente se concede el aprovechamiento al propietario con independencia del grado de cumplimiento de los deberes urbanísticos.

En cualquier caso, la innovación principal en cuanto a la valoración del suelo tiene que ver con la desaparición del valor inicial, que era un valor agrícola,

Artículo 26 de la misma Ley, «1. El valor de este suelo se determinará por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas. A estos efectos, la identidad de razón que justifique la analogía deberá tener en cuenta el régimen urbanístico, la situación, tamaño y naturaleza de las citadas fincas en relación con la que se valora, así como, en su caso, los usos y aprovechamientos de que sean susceptibles. 2. Cuando por la inexistencia de valores comparables no sea posible la aplicación del método indicado en el punto anterior, el valor del suelo no urbanizable se determinará mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo y conforme a su estado en el momento de la valoración».

⁴⁷⁰ Parte de la doctrina afirma, sin embargo, que a pesar de no recoger la prohibición de expectativas que establecía, por ejemplo, el Texto Refundido de 1992, sí que debe entenderse que las regula. Así, López Pellicer sostiene que se excluyen *per se*, aprovechamientos o expectativas de tipo urbanístico *por mera lógica*, dado que la Ley los excluye de forma general en su artículo 20. Véase LÓPEZ PELLICER, J.A., “Sobre el nuevo régimen de valoraciones del suelo”, *op. cit.*, pp. 132-133. En similar sentido, Gómez de Mercado sostiene que durante la vigencia de esta Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones se puede aplicar el artículo 36 LEF, que ordena que la tasación se efectúe sobre la base del valor que corresponda a los bienes o derechos expropiados al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia del propio Plan o Proyecto de obras que dan lugar a la expropiación, ni las previsibles para el futuro. Véase GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *El justiprecio en la Expropiación Forzosa*, *op. cit.*, p. 147.

⁴⁷¹ Novedosa en cuanto a la legislación urbanística, dado que, en puridad ya aparece previsto en el artículo 39 LEF también para las fincas rústicas, aunque había sido aplicado de forma restrictiva por la jurisprudencia.

⁴⁷² STS de 22 de junio de 1999 (ROJ 4454/1999, rec. 3138/95, Pte. Xiol Ríos).

dado que a partir de la analogía con los valores de otros terrenos –método de comparación-, parece que se podrá tomar en cuenta el valor de otros terrenos cuyo precio de venta sea muy superior a su valor agrícola a causa de su potencial urbanístico o incluso de su realidad urbanística discordante con el planeamiento⁴⁷³. En efecto, la nueva regulación omite de forma expresa e intencionada toda referencia a excluir del valor inicial cualquier otro aprovechamiento que no corresponda al del carácter rústico del suelo, algo que no es nuevo, dado que todas las leyes anteriores –Textos Refundidos de la Ley del Suelo de 1976 y de 1992- ya establecieron esta prohibición, al menos sobre el papel. Se pretendía que las expectativas urbanísticas formadas realmente en el mercado del suelo, pero carentes de apoyo jurídico por no tener el suelo ningún aprovechamiento urbanístico, no pudieran ser valoradas⁴⁷⁴. Sin embargo, en la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, al no existir tal prohibición expresa, quedaba abierto el camino a considerar la inclusión de tales expectativas urbanísticas, sin importar la clasificación del suelo.

A. Las Leyes 53/2002, de 30 de diciembre y 10/2003, de 20 de mayo, de modificación de la Ley 6/1998, del Suelo y Valoraciones

La Ley 6/98, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones fue objeto de amplia modificación por otras dos leyes, la 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social y posteriormente por Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. Estas modificaciones llaman poderosamente la atención por lo cercanas que resultan a lo sucedido con la primera Ley del Suelo de 1956.

Grosso modo, la Ley 53/2002 dio una nueva redacción al artículo 25 de la Ley 6/98, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Ya en los trabajos parlamentarios que precedieron a dicha modificación –recogidos en la propia Exposición de Motivos-, se plasma el nuevo rumbo jurisprudencial que había guiado al legislador, como fiel reflejo de la evolución existente a nivel legal, jurisprudencial y doctrinal, en cuanto a los criterios de valoración aplicables a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, autonómico o estatal⁴⁷⁵. Por su parte, la Ley 10/2003, llevó a

⁴⁷³ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., “La expropiación forzosa en la Ley del Suelo y Valoraciones”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº 1, 1999, p. 162.

⁴⁷⁴ ROCA CLADERA, J., “La valoración del suelo en la Ley 6/98”, *op. cit.*, p. 312.

⁴⁷⁵ También esta Ley de reforma de 2002 introdujo una importante aclaración en cuanto a los criterios de valoración aplicables a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, autonómico o estatal, cuyos efectos perduran hasta nuestros días. Si bien el criterio rector seguía siendo el mismo, determinándose según la clase de suelo sobre el que se asentasen o discurriesen tales infraestructuras o servicios, la Ley 52/2002 deja claro que sólo se valorarán en función del aprovechamiento de un determinado ámbito del planteamiento urbanístico, si éste los hubiera expresamente adscrito o incluido en el mismo, a los efectos de su obtención a través de los mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas.

cabo una nueva modificación sobre la materia de valoraciones, con el fin de aclarar los métodos aplicables al suelo urbanos y al urbanizable, evitando así interpretaciones contrarias a los criterios generales de la Ley y descartar de forma expresa cualquier elemento especulativo y aquellas expectativas cuya presencia futura no estuviese asegurada. De ahí su extraordinaria cercanía a lo sucedido con la Ley del Suelo de 1956 y la necesaria entrada en vigor de una nueva ley de valoraciones cuatro años más tarde –la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo.

Sin embargo, esta modificación por Ley 10/2003 no consiguió su objetivo, dada la ambigüedad e imprecisión con la que se llevó a cabo. En concreto, el artículo objeto de reforma fue el 27 de la Ley 6/98, referido al suelo urbanizable. Tras su modificación, de la lectura del artículo 27.3º se extrae que no cabe computar expectativas en el valor del suelo urbanizable no sectorizado⁴⁷⁶. Aunque, por el contrario, sí podían añadirse expectativas en el suelo no urbanizable, ya que el artículo 26 de la Ley 6/98 no fue objeto de modificación alguna. De este modo, si antes de la reforma no se recogía ninguna prohibición expresa de incluir expectativas en el suelo no urbanizable, después de la reforma la situación sigue siendo la misma, lo que resulta cuando menos absurdo, dado que si la inclusión de expectativas urbanísticas tiene algún sentido es precisamente en este tipo de suelo.

Pues bien, esta falta de claridad y precisión del legislador no pueden resolverse eliminando la valoración de las expectativas, dado que serían éstas las únicas que pueden proporcionar el valor que la propia Ley 6/98, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones califica como justo⁴⁷⁷. Carece de todo sentido que no se

⁴⁷⁶ Artículo 27 de la Ley 6/1998, «3º- El valor del suelo urbanizable, no incluido en por el planeamiento en los ámbitos a que se refiere el apartado anterior y hasta tanto no se apruebe el planeamiento de desarrollo que establezca la legislación urbanística, se determinará en la forma establecida para el suelo no urbanizable, sin consideración alguna de su posible utilización urbanística».

⁴⁷⁷ Como establece la STS de 19 de septiembre de 2011 (ROJ 5709/2011, rec. 384/2010, Pte. Herrero Pina), es necesario recordar que la Exposición de Motivos de la Ley 6/1998 enarbola el valor real del suelo como único precio que puede reclamar para sí el calificativo de justo. Por otro lado, debe también tomarse en consideración que el art. 33.3 CE. establece como garantía expropiatoria el abono de una indemnización y que el concepto de indemnización, por definición, viene ligado al del mantenimiento de la indemnidad. Y continúa «pues bien, sin entrar ahora en el problema de si una ley que explícitamente excluya la valoración de cualquier expectativa urbanística puede presentar problemas de constitucionalidad, a lo que sí abocan sin embargo las reflexiones realizadas más arriba, a juicio de la Sala, es a la idea de que si una norma desea ordenar que se aplique un valor distinto del único valor justo posible, distinto del único que no deslegitima la actuación administrativa, entonces deberá hacerlo de forma clara y diáfana, inequívoca (por ejemplo, la Ley 8/2007, de 28 mayo, del Suelo, establece en su art. 22 que el suelo rústico se valorará exclusivamente mediante capitalización de rentas agrarias y que no podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados). Ahora bien, la situación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, aun tras la modificación introducida por la Ley 10/2003, dista de ser comparable en cuanto a claridad. Si es cierto que resulta ineludible, evidentemente, atender a lo que el legislador haya dicho con

modificase el artículo 26, para siquiera fuera añadir un párrafo análogo al que se recoge por la reforma y que permitiera descartar cualquier elemento especulativo del valor del suelo no urbanizable y aquellas expectativas cuya presencia no estuviera asegurada⁴⁷⁸. Con lo que no queda clara la intención del legislador con esta modificación puntual del artículo 27⁴⁷⁹.

Tras la modificación, se incluye en el artículo 27 la expresión *sin consideración alguna de su posible utilización urbanística*, en cuanto se refiere al suelo urbanizable no programado, esto es, aquel que no está incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo. Para el urbanizable programado, por el contrario, se dice que la valoración va vinculada al aprovechamiento determinado para ese suelo, de lo que se desprende que en el urbanizable no programado no hay un aprovechamiento real y determinado aún y que por tanto no debe ser tomado en consideración; no debe entenderse como una voluntaria exclusión de este factor de valoración como el que venimos tratando. Una cosa es que no se pueda tomar en cuenta un aprovechamiento que no se ha establecido como aplicable al suelo, aunque un suelo inmediato sí pueda tenerlo y otra, que no quepa valorar el suelo conforme al valor que tiene realmente en el mercado, aunque sea sobre la base de los cálculos de los operadores económicos sobre el futuro probable de dicho suelo. De modo que, si se quiso eliminar de la valoración del suelo no urbanizable la consideración de las expectativas urbanísticas se hizo de una forma tan extraña, confusa e indirecta que no podemos por menos que dudar de que así se haya querido hacer, en particular cuando se trata de un giro copernicano respecto al sistema de valoración tradicional, estableciéndose tras la reforma de 2003 un sistema de valoración que contradiría las tajantes manifestaciones de la propia Exposición de Motivos de la misma Ley del Suelo de 1998 sobre cuál era el único valor justo posible⁴⁸⁰.

esta modificación, no es posible desligarse de la forma en que lo ha dicho y de la ambigüedad e imprecisión de la reforma».

⁴⁷⁸ STS de 28 de octubre de 2013 (ROJ5202/2013, rec. 1341/2013, Pte. Herrero Pina).

⁴⁷⁹ Lo que sí queda claro es que este artículo 27 precisaba de por sí una nueva redacción, dado que contenía remisiones desfasadas al art. 16 de la propia Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

⁴⁸⁰ Todo esto sin entrar en el problema de si una ley que explícitamente excluya la valoración de cualquier expectativa urbanística puede presentar problemas de constitucionalidad. A lo que sí abocan, sin embargo, las reflexiones realizadas es a la idea de que si una norma desea ordenar que se aplique un valor distinto del único valor justo posible, distinto del único que no deslegitima la actuación administrativa, entonces deberá hacerlo de forma clara y diáfana, inequívoca, como hace por ejemplo, la Ley 8/2007, de 28 mayo, de Suelo, que establece en su artículo 22 que el suelo rústico se valorará exclusivamente mediante capitalización de rentas agrarias y que no podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aun plenamente realizados. La situación de la Ley 6/1998, aun tras la modificación introducida por la Ley 10/2003, dista de ser comparable en cuanto a claridad. Véase en este sentido la dicho

La respuesta jurisprudencial a estas modificaciones llevadas a cabo sobre la Ley del Suelo de 1998 fue, inicialmente, vacilante. Inicialmente el Tribunal Supremo entendió que, dada la redacción empleada por las leyes de reforma y a pesar de la opción elegida por el legislador del suelo por el valor real como valor más justo, resultaba de aplicación la total exclusión de expectativas en el nuevo régimen de valoraciones⁴⁸¹. Sin embargo, poco tiempo después se produjo un importante cambio de criterio en la Sala de lo Contencioso del Alto Tribunal, del que son exponentes, entre otras, la Sentencia de 27 de febrero de 2012⁴⁸², que advierte que la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998 ha restablecido el criterio del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, al no hacer reserva alguna en su artículo 26 sobre las expectativas urbanísticas, que por tanto sí podrán ser contabilizadas al valorar el suelo no urbanizable. Así, el artículo 23.1 de la Ley 6/98 no constituye obstáculo impeditivo para unificar el régimen de valoraciones en aras a la búsqueda del valor real de la finca y dado que no se efectúa ninguna prohibición expresa al respecto, está claro que se permite su apreciación⁴⁸³, aunque habrá que estar al destino y características del suelo.

Los tribunales siguieron valorando las expectativas urbanísticas, con fundamento precisamente en la no reforma del artículo 26 de la Ley 6/98, lo que interpretado de acuerdo a lo establecido en la Exposición de Motivos de la ley, pone en bandeja la contabilización de expectativas en el suelo no urbanizable, máxime cuando lo que se busca es el valor más justo para la expropiación⁴⁸⁴. De este modo, la negativa a incorporarlas suponía negarse a

anteriormente en cuanto a la STS de 19 de septiembre de 2011 (ROJ 5709/2011, rec. 384/2010, Pte. Herrero Pina).

⁴⁸¹ En este sentido, véase la STS de 7 de mayo de 2008 (ROJ 2245/2008, rec. 7395/2004, Pte. Puente Prieto). También el Tribunal Superior de Justicia de Valencia consideró, en Sentencia de 14 de diciembre de 2005 (ROJ CV 7060/2005, rec. 1471/2002, Pte. Iruela Jiménez), que la redacción del artículo 25 de la Ley 6/1998, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tras la Ley 53/2002, debe servir como criterio interpretativo, permitiendo concluir que los terrenos no urbanizables han de valorarse exclusivamente en función de su clasificación, sin atender a expectativas urbanísticas. Tampoco contempla expectativas en la valoración del suelo no urbanizable, a pesar de estar próximo al núcleo urbano la Sentencia de este mismo Tribunal, de 14 de diciembre de 2006 (ROJ CV 7829/2006, rec. 1022/2005, Pte. Iruela Jiménez).

⁴⁸² STS de 27 de febrero de 2012 (ROJ 998/2012, rec. 2976/2011, Pte. Herrero Pina).

⁴⁸³ SSTS de 16 de septiembre de 2011 (ROJ 6024/2011, rec. 4254/2008, Pte. Trillo Alonso); de 27 de abril de 2009 (ROJ 2723/2009, rec. 1126/2008, Pte. Huelín Martínez de Velasco); de 13 de noviembre de 2007 (ROJ 7408/2007, rec. 685/2004, Pte. Robles Fernández); de 26 de octubre de 2006 (ROJ 6426/2006, rec. 8019/2003, Pte. Robles Fernández) y de 5 de abril de 2006 (ROJ 2199/2006, rec. 3909/2003, Pte. Robles Fernández).

⁴⁸⁴ SSTS de 21 de julio de 2011 (ROJ 5257/2011, rec. 309/2010, Pte. Díez-Picazo Giménez) y de 5 de marzo de 2012 (ROJ 1229/2012, rec. 2976/2011, Pte. Herrero Pina). Y como recuerda la de 27 de octubre de 2014 (ROJ 4218/2014, rec. 5649/2011, Pte. Herrero Pina), «no se diga que el legislador no era consciente del criterio jurisprudencial de considerarlas cuando se trataba de suelo no urbanizable, cuando constituye un criterio jurisprudencial reiterado del que son ejemplo numerosas

tener en cuenta un elemento necesario y concurrente en el valor del bien, lo que implicaba una afirmación expresa y consciente de que no se pagaría por el bien su valor real, que es lo que el interesado habría podido obtener libremente en el mercado; cualquier otro valor que se le intentase pagar sería puramente ficticio⁴⁸⁵.

B. El método de comparación de fincas análogas

Sin perjuicio de estudiar con detalle este método de valoración en el siguiente capítulo, no podemos dejar de hacer una serie de apuntes al respecto, por cuanto afectan al tratamiento de las expectativas en la Ley del Suelo y Valoraciones de 1998⁴⁸⁶.

La elección de este método, según la propia exposición de Motivos de la Ley 6/98, pone de relieve que lo que se busca es el establecimiento de un valor lo más similar posible al valor real del suelo, esto es, aquel que otorgue al propietario la necesaria indemnidad⁴⁸⁷. Afirmación que es, a nuestro juicio, muy acertada puesto que la comparación con fincas análogas acerca el precio de mercado al valor del suelo⁴⁸⁸, como si de una transacción entre particulares se

sentencias (...) si el legislador hubiere querido excluir la consideración de expectativas urbanísticas, lo hubiera dicho expresamente y no lo hizo».

⁴⁸⁵ STS de 19 de septiembre de 2011 (ROJ 5709/2011, rec. 384/2010, Pte. Herrero Pina).

⁴⁸⁶ El hecho de que esta Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones hiciera uso del método de comparación para la valoración del suelo no urbanizable no debe sorprender a nadie, dado su talante abiertamente liberal, que fijó como objetivo prioritario rebajar el precio del suelo, a costa de ampliar el mercado de suelo urbanizable. Y todo ello, a pesar de que el legislador era plenamente conocedor del Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993, de los estudios de la Dirección General para la Vivienda, Urbanismo y Arquitectura de 1995 y del Informe sobre suelo y urbanismo de 1996 del Comité de Expertos, que en conjunto, concluían que no era necesario sacar al mercado más suelo, ya que sería un intento del todo ineficaz de rebajar su ya elevado precio. Al respecto, véase la nota 441.

⁴⁸⁷ Para Serrano Alberca, la comparación es un método jurídico, pero sobre todo lógico, con el que se consigue cierto grado de igualdad entre los propietarios que son expropiados y aquellos que no lo son. En su opinión y en referencia a la separación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y el TRLS08 de este método de comparación «*por mucho que se eliminen los criterios estimativos, por mucho que se establezca una valoración desgajada del destino del bien, un juez podría valerse de la equidad para interpretar la ley de acuerdo con la naturaleza de las cosas, para que el justiprecio no se convierta en un precio de hambre y la expropiación en una expoliación sin sentido, mucho menos cuando se permita que se instrumente a favor de otros particulares y no en razón de intereses públicos*». SERRANO ALBERCA, J.M., "Las valoraciones en la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo", RUE, nº 16, 2007, pp. 99-100.

⁴⁸⁸ Para Caballer, la propia esencia del valor de mercado presupone una incertidumbre, una variable indeterminada *a priori*. Por esta razón no siempre puede hablarse, en términos de la Teoría de la Valoración, de un valor probable de mercado, puesto que no siempre puede estimarse *a priori* el valor de mercado que prevalecerá en una transacción determinada. Este valor es una variable indeterminada cuando se enfrentan en una negociación un posible vendedor y un posible comprador; el objeto de la valoración no puede ser la predicción del valor de mercado, ya que dicho valor sólo puede ser conocido *a posteriori*, una vez efectuada

tratase. Hasta el momento, el único sistema que se había revelado eficaz en la consecución de este valor real había sido el derivado del artículo 43 LEF. Sin embargo y como también es sabido, es imposible excluir las expectativas de aprovechamiento de este método, dado que son una parte inherente del valor de mercado.

En efecto, el método de comparación supone el empleo de la analogía como fundamento de la valoración⁴⁸⁹. Consiste básicamente, en obtener la tasación deseada por aproximación sucesiva a las tasaciones conocidas de otros bienes de características comparables al que se pretende valorar, cuya información debe ser fiable, comprobada y referida a operaciones recientes. El objeto será, pues, la estimación de un valor de mercado o dicho en términos más precisos, la obtención de un precio estadístico de compraventa⁴⁹⁰.

En cuanto a la aplicación de esta técnica, el artículo 26 de la Ley 6/1998, del Suelo remite al método de comparación sin establecer una regulación específica, de manera que ha sido necesario aplicar la metodología propia de otras valoraciones administrativas o los métodos usados por los operadores privados. El sistema utilizado fue el establecido en la OM de 30 de noviembre de 1994⁴⁹¹,

cada transacción. Rigurosamente hablando, el valor de mercado de una finca será inseparable del acto de compraventa en el que dicho valor ha prevalecido como precio aceptado de común acuerdo entre ambas partes, por lo que a cada acto de compraventa le corresponde un valor de mercado de la finca, resultante del regateo entre las partes. No existe ni puede existir ningún método para estimar con precisión este valor, porque el precio de venta depende, sobre todo, de la habilidad de cada una de las partes negociadoras y no obedece a ninguna ley económica de carácter general. Por esta razón, sólo podremos estimar el valor probable de mercado cuando los interesados en una finca sean suficientemente homogéneos o cuando resulte improbable que los valores subjetivos extremos influyan en la negociación. Véase CABALLER MELLADO, V., *Concepto y métodos de valoración agraria*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 1975, pp. 85-91.

⁴⁸⁹ La estimación del valor de una finca por comparación con fincas similares ha sido, quizás, el procedimiento de valoración sintético más primitivo del que se tiene noticia. Es de presumir que fuera ya conocido y practicado en las antiguas civilizaciones. De hecho, según el *Diccionario de Bibliografía Agronómica*, la valoración de tierras (tasación), aparece unida a la *agrimensura*. Existen indicios de que, con las crecidas del Nilo, adquirió enorme importancia en el Egipto antiguo. Véase CABALLER MELLADO, V., *Concepto y métodos de valoración agraria*, op. cit., p. 97.

⁴⁹⁰ CABALLER MELLADO, V., "Los métodos sintéticos de valoración, análisis y posibilidades", *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 88, 1974, p. 107.

⁴⁹¹ El valor de mercado ya aparece recogido como tal en la Ley de Régimen Local de 1955, que establecía que valor en venta era aquel valor por el que, en condiciones normales, se hallaría comprador para el inmueble. Pocos años más tarde, una Circular del Centro de Gestión Catastral, de 8 de abril de 1990, de 26 de febrero, recoge que el valor de mercado es el precio que un vendedor es capaz de aceptar y un comprador de pagar, en una situación similar a la de mercado. Para García Erviti, sin embargo, aunque estas normas reglamentarias dictadas para una finalidad distinta, pueden utilizarse como orientadoras de la labor del técnico tasador, debe quedar claro que no puede atenderse a ellas como si el valor del suelo no urbanizable a efectos del justiprecio expropiatorio se rigiera por ellas sin más. Véase GARCÍA ERVITI, F., "Las valoraciones en la nueva Ley del Suelo", *RDU*, nº 161, 1998, pp. 61-62.

sobre normas de valoración de bienes inmuebles para determinadas entidades financieras, ya derogada y en la Orden ECO/805/2003/ de 27 de marzo⁴⁹², que establece normas para el cálculo del valor de tasación de bienes inmuebles y de determinados derechos reales para las finalidades contempladas en su ámbito de aplicación, así como para la elaboración de informes y certificados.

En cuanto nos interesa, dicha Orden ECO de 2003 establecía que para aplicar este método analógico, era necesario que se dieran los siguientes requisitos:

- La existencia de un mercado representativo de inmuebles comparables⁴⁹³. Los comparables son aquellos que se consideran similares al inmueble objeto de valoración o adecuados para aplicar la homogeneización, teniendo en cuenta su localización, uso, tipología, superficie, antigüedad, estado de conservación u otra característica física relevante a dicho fin (art. 4)⁴⁹⁴.
- Disponer de suficientes datos sobre transacciones u ofertas que permitan, en la zona de que se trate, identificar parámetros adecuados para realizar la homogeneización de aquellos comparables. Es requisito inexcusable que el valor de referencia sea comprobable, para lo que es lícito acudir a los datos obrantes en la propia Administración, organismos o entidades concretas o incluso manejar los datos proporcionados por agentes de la propiedad inmobiliaria o equivalente⁴⁹⁵.

En cuanto a la exigencia de suficiente información comparable y a pesar de que se llega a admitir la que proviene de simples ofertas, para Gómez de Mercado no es suficiente, ya que el artículo 26.1 de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, exige valores comparables, esto es, precios ciertos de operaciones perfeccionadas y no simples ofertas contractuales. Véase GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., "La expropiación forzosa en la Ley del Suelo y Valoraciones", op. cit. p. 7.

⁴⁹² Modificada por la Orden EHA/3011/2007, de 4 de octubre y por la Orden EHA/564/2008, de 28 de febrero, esta Orden de 2003 ya no es aplicable a la valoración del suelo desde la entrada en vigor del Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, aprobado por RD 1492/2011, de 24 de octubre (en adelante RVLS).

⁴⁹³ STS de 29 de junio de 2010 (ROJ 3458/2010, rec. 4276/2006, Pte. Herrero Pino).

⁴⁹⁴ Debemos añadir que el mercado del suelo de naturaleza rústica es excesivamente complejo, por su estructura heterogénea y por estar sometido tradicionalmente al régimen de arrendamientos y aparcerías; su valor económico está fundamentalmente vinculado a su capacidad de producción y por lo tanto, a los rendimientos de su explotación agrícola, ganadera, forestal, etc. Y a todo ello debe añadirse que la frecuencia de las transacciones de fincas agrícolas es mucho menor que la experimentada en otros segmentos del mercado inmobiliario. Véase GARCÍA ERVITI, F., "Las valoraciones en la nueva Ley del Suelo", op. cit., p. 62.

⁴⁹⁵ Como señala Porto Rey, es casi imposible acceder al precio real de las transacciones de esta clase de suelo, por pertenecer los precios al ámbito estrictamente privado entre el vendedor y el comprador. El tasador desconoce las motivaciones, necesidades y condicionamientos particulares de ambas partes, lo que opera una suerte de restricción en la práctica del acceso a los precios reales y, por consiguiente, una limitación de las posibilidades de aplicación del

- La determinación de las características propias del inmueble que influyan en la valoración⁴⁹⁶.
- Un análisis del seguimiento del mercado correspondiente a inmuebles comparables de acuerdo con su localización, uso y tipología
- La selección de una muestra representativa; a tal efecto, el número de testigos de comparación que establece esta Orden es de al menos seis transacciones u ofertas que reflejen adecuadamente la situación actual de dicho mercado (art. 21)⁴⁹⁷, lo que no siempre es posible. Sólo en ciertos segmentos del mercado será factible encontrar un número suficiente de precios de venta de parcelas vacantes, de manera tal que permita configurar un valor de mercado mínimamente aceptable⁴⁹⁸.
- La homogeneización de precios unitarios

La implementación de este método presupone la indispensable equiparación de las características propias de la finca concreta objeto de tasación, con fincas parecidas cuyos valores sean conocidos de antemano ⁴⁹⁹. Se requiere inexcusablemente la toma en consideración de la verdadera semejanza de las circunstancias concurrentes de las fincas concernidas, para lo que se deben utilizar los criterios indicados en el propio artículo 26.1º de la Ley 6/98, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones: que las fincas comparables tengan idéntico régimen urbanístico, situación, tamaño y naturaleza, en relación con la que se valora, así como, en su caso, los usos y aprovechamientos de que sean

método de comparación. Véase PORTO REY, E., *Las valoraciones en la Ley del Suelo*, Madrid, Montecorvo, 2000, pp. 58, 100 y 101.

⁴⁹⁶ STS de 18 de julio de 2012 (ROJ 5308/2012, rec. 4269/2009, Pte. Lesmes Serrano).

⁴⁹⁷ El hecho de tener una única muestra testigo no permite aplicar el método de comparación, por lo que tendremos que acudir al método subsidiario de capitalización de rentas. Por esta razón, la jurisprudencia estima que el precio pagado por un terreno contiguo al expropiado no siempre sirve para determinar la indemnización debida al adyacente, si no concurren todos los demás elementos comunes de índole económica para establecer una equiparación razonable en la tasación (STS de 6 de mayo de 2002, ROJ 3194/2002, rec. 6335/1998, Pte. Puente Prieto). Con anterioridad a la orden ECO 805/2003, se exigía información de al menos tres transacciones reales, además de la existencia de un mercado representativo de bienes inmuebles comparables (STS de 25 de septiembre de 1962, ROJ 2307/1962, Pte. Cerviá Cabrera).

⁴⁹⁸ GARCÍA ERVITI, F., "Las valoraciones en la nueva Ley del Suelo", op. cit., p. 61.

⁴⁹⁹ La STS de 5 de noviembre de 2013 (ROJ 5530/2013, rec. 1250/2011, Pte. Lesmes Serrano) establece que «por fincas análogas deben entenderse aquéllas que se hallan en la misma zona, que tienen dimensiones y aprovechamientos similares y, por supuesto, que se hallan sometidas a idéntico régimen urbanístico. La analogía exige, además, que las compraventas no hayan tenido lugar mucho tiempo antes de la expropiación, pues en ese caso habrían podido verse alteradas las circunstancias del mercado. Ahora bien, una vez recordado lo obvio, no es ocioso añadir que el art. 26 LSV no exige necesariamente que esas fincas análogas sean las contempladas en escrituras de compraventa recientes».

susceptibles⁵⁰⁰. La analogía exige, además, que las compraventas no hayan tenido lugar mucho tiempo antes de la expropiación, dado que podrían haberse visto alteradas las circunstancias del mercado. Estos parámetros, sin embargo, no tienen carácter tasado. El artículo 26 permite, de hecho, que el valor de las fincas análogas se establezca utilizando cualesquiera otros parámetros valorativos que repercutan en la rentabilidad del aprovechamiento normal conforme al destino de las fincas tomadas como referencias comparativas⁵⁰¹.

Sólo en el caso de que no pueda aplicarse la comparación, bien por inexistencia de fincas análogas de contraste, bien por tratarse de transacciones realizadas años antes o después del momento en el que la valoración debe ir referida, establece esta Ley que podrá acudir a la capitalización de rentas⁵⁰², sin que pueda entenderse en ningún caso, que se trata de métodos alternativos. En cualquier caso, se ha admitido la apreciación de expectativas con independencia de cuál haya sido el método seguido en la valoración de los terrenos y permitido por el artículo 26 de la Ley 6/98, sobre Régimen del Suelo y

⁵⁰⁰ Señala Caballer que de forma general, la esencia de este método reside en los criterios de comparación, que se establecen en dos planos: el espacial y el temporal. En el plano espacial pueden darse características tales como la producción bruta, el canon de arrendamiento, la distancia de la parcela a un centro urbano, la edad de las plantaciones y otras de análoga índole. Mientras que en el plano temporal, el valor probable de mercado de una finca se deduce por comparación de los valores de la misma finca en momento de tiempo anteriores. Estos valores de tiempo pueden ser conocidos a través de informaciones sobre precios de compraventa en transacciones pasadas. Como término de comparación se pueden tomar índices tales como el canon de arrendamiento de la finca en diferentes épocas, los ingresos brutos totales, etc. Véase CABALLER MELLADO, V., *Concepto y métodos de valoración agraria*, op. cit., pp. 100-109.

Para González Pérez, sin embargo, no es necesaria una interpretación estricta de las características análogas entre las fincas comparables, esto es, de la situación, tamaño y naturaleza de las fincas, llegando a considerar que cabría aplicar el valor de fincas de características distintas con la correspondiente corrección. Véase GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, op. cit., p. 503. No estamos en absoluto de acuerdo con la afirmación vertida por este autor. A nuestro juicio, se perdería aquí toda la esencia del método comparativo, dado que su razón de ser estriba justamente en el cotejo de inmuebles que gocen de características similares, a fin de poder aplicar la misma consecuencia jurídica a aquel que no ha sido sometido al mercado aun. Por esta razón, dado que la similitud entre los testigos comparables es un requisito *sine qua non* para que pueda utilizarse este método, creemos poco correcto este juicio, por mucho que sostenga que cabría un ajuste por medio de factores de corrección.

⁵⁰¹ STS de 4 de noviembre de 2013 (ROJ 5569/2013, rec. 814/2011, Pte. Del Riego Valledor).

⁵⁰² El carácter preferente del método de comparación ha sido puesto de manifiesto reiteradamente por la jurisprudencia, reservando al de capitalización de rentas un papel subsidiario para el caso de que no pueda aplicarse el primero por falta de elementos de contraste; no pueden considerarse, por ello, métodos alternativos. Véanse, entre otras muchas, las SSTs de 22 de junio de 2005 (ROJ 4089/2005, rec. 3162/2002, Pte. Lecumberri Martí); de 16 de mayo de 2007 (ROJ 3297/2007, rec. 10101/2003, Pte. Herrero Pina); de 17 de noviembre de 2008 (ROJ 6058/2008, rec. 5709/2007, Pte. Huelín Martínez de Velasco) y de 10 de diciembre de 2012 (ROJ 8243/2012, rec. 1377/2010, Pte. Del Riego Valledor).

Valoraciones ⁵⁰³. Sin embargo, a pesar de que se trata del único método que, según la propia Ley de 1998 es capaz de emular el valor real del suelo y por tanto, el único que puede recibir el calificativo de justo, lo bien cierto es que este método ha sido ampliamente criticado por varias razones. La primera de ellas, por su subjetivismo, dado que depende en gran medida del tratamiento de la información por parte del tasador, tanto en la elección y discriminación de los elementos comparables, como en los propios datos de cada uno de los testigos⁵⁰⁴.

La segunda de las razones enlaza con lo anteriormente descrito en cuanto al precio reconocido de los testigos comparables y la facilidad para falsear el

⁵⁰³ SSTS de 17 de noviembre de 2008 (ROJ 6058/2008, rec. 5709/2007, Pte. Huelín Martínez de Velasco) y de 20 de septiembre de 2011 (ROJ 6481/2011, rec. 4627/08, Pte. Díez-Picazo Giménez).

⁵⁰⁴ Para García Erviti, en la aplicación de este método comparativo, el tasador o perito tiene que limitarse a recabar información sobre simples ofertas, esto es, sobre meros precios de venta de fincas análogas en razón de su tamaño, naturaleza, usos y aprovechamientos y no sobre valores de las mismas, como erróneamente se expresa en el 26.1º de la Ley del Suelo de 1998, puesto que el valor es, precisamente, la estimación de un precio de venta posible en condiciones normales de mercado. Deberá, para ello hacer abstracción de la consideración de los motivos particulares que los oferentes hayan tenido para formularlas y recurrir a su prudencia, buen juicio y experiencia para deslindar las ofertas desproporcionadas, de las que guardan relación con las condiciones normales de mercado. Véase GARCÍA ERVITI, F., "Las valoraciones en la nueva Ley del Suelo", op. cit., p. 61.

Un modo de aliviar dicha subjetividad sería la generalización de procedimientos de naturaleza estadística y matemática, tanto para efectuar el tratamiento mismo de la información, como para la comparación, que sirven para neutralizar en gran manera la subjetividad del tasador. Para ello se deben superar los siguientes problemas: a) la seguridad de los datos, es decir, que el conjunto de datos a utilizar en la comparación responda a determinadas condiciones encaminadas a garantizar su veracidad y certeza; b) la homogeneidad de los datos, de tal manera que el elemento a tasar encuentre sus equivalentes entre el conjunto muestral ; c) el principio de temporalidad, por el que el valor de un inmueble es variable en el tiempo, no siendo siempre afortunada la técnica de la simple actualización monetaria, ya que en el mercado inmobiliario se incorporan variables internas y externas que no siempre reproducen la oscilación monetaria. Véase GARCÍA CASTILLO, J.V., *Guía básica para la realización de valoraciones inmobiliarias*, op. cit., pp. 37-38.

Para Aguado Fernández es una realidad el hecho de que el mercado inmobiliario no funciona con las mismas reglas que cualquier otro, siendo un ejemplo de mercado ineficiente por las enormes dificultades con las que cuenta para ser analizado, como la ausencia de series estadísticas, falta de información sobre inmuebles distintos a las viviendas, fuerte opacidad en las transacciones de suelo. Véase AGUADO FERNÁNDEZ, M.D., "El régimen de valoraciones en el Texto Refundido de la Ley de Suelo", *Revista Electrónica CEMCI*, nº 2, 2009, p. 2. No son de la misma opinión Ramos, Forteza y Virgós, que sostienen que no es posible llegar a la conclusión de que el mercado de bienes inmuebles rústicos sea inexistente, porque a pesar de las dificultades con las que podemos encontrarnos para obtener muestras válidas, existen transacciones que acumulan la evidencia del interés y del precio y dan como resultado un mercado transparente. Véase RAMOS RAMOS, E., FORTEZA DEL REY MORALES, M. y VIRGÓS SORIANO, L., "Observatorio del mercado de bienes inmuebles rústicos con redes neuronales", *Catastro*, nº 65, 2009, p. 8.

mercado. Tanto es así, que este método admite la generación de procesos inflacionarios promovidos por aquellos interesados en una mejora de las expectativas de la valoración expropiatoria. De hecho, conocida la expectativa de la expropiación de un ámbito, bastaría con generar artificialmente distintas transmisiones y efectos en dicho ámbito, con precios adulterados, con el solo fin de producir una elevación lineal en el precio, en perjuicio del organismo expropiante, del beneficiario y en definitiva, del contribuyente y del interés público⁵⁰⁵. Lo mismo podría ocurrir en sentido inverso, ocultando por ejemplo, parte del precio de la transmisión con el fin de abaratar el coste de la posterior expropiación por el beneficiario. Por esta razón, es necesario que se trate de valores comprobados y debidamente acreditados.

En tercer lugar y en cuanto nos interesa, porque resulta innegable que el mercado incorpora factores especulativos y en consecuencia, expectativas de aprovechamiento. Esta es la razón por la que tanto doctrina como jurisprudencia han venido rechazando la analogía como método de cuantificación económica en los procesos de expropiación⁵⁰⁶, no sólo por lo que pudiera tener de subjetivo, sino sobre todo porque se prestaba a recoger expectativas de carácter urbano, que pretendían evitarse a toda costa en las sucesivas leyes del suelo. Ya la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956 afirmaba que no era posible estimar el valor urbanístico de los bienes a partir de su valor en venta -valor de mercado-, ya que por este procedimiento se favorecía la especulación. Esta afirmación ha sido recogida nuevamente por la vigente Ley de Suelo de 2008, que excluye el método de comparación, porque *muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos*⁵⁰⁷.

⁵⁰⁵ Véase SORIA MARTÍNEZ, G. y LASO BAEZA, V., "La nueva legislación urbanística y la liberalización del Mercado del Suelo", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 4, 1997, p. 178.

⁵⁰⁶ Así por ejemplo, las SSTSJ de Madrid de 30 de abril de 2012 (ROJ M 8216/2012, rec. 509/2008, Pte. González Gragera) y de 8 de mayo de 2012 (ROJ M 8439/2012, rec. 512/2008, Pte. González Gragera), que afirman que entre las transmisiones consideradas testigos se hallan y no pocas, transmisiones en las que el precio satisfecho lo fue en consideración a unas serias expectativas urbanísticas, lo que supone que el valor medio atribuido por el perito actuante no sea de recibo porque está muy por encima del real en que se perfeccionaban transmisiones de fincas similares. También la STSJ de Castilla y León, de 12 de septiembre de 2003 (ROJ CL 6160/2003, rec. 57/2002, Pte. González García), recuerda que es necesario ver con cautela el valor en venta de los predios, ya que a menudo suelen intervenir factores subjetivos y hasta personalísimos impulsos y reacciones imprevisibles que desfiguran el valor real de la finca adquirida.

⁵⁰⁷ De este criterio se hace eco la doctrina más cultivada en la materia. Para Fernández Torres, el método de comparación significa evaluar las propiedades en función de los valores asignados por el mercado, con lo que su efecto esencial es la posibilidad de computar las expectativas urbanísticas en cuanto forman parte de su precio de mercado, por muy reducidas que sea, prescindiéndose de forma deliberada de la fórmula del artículo 49 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Véase FERNÁNDEZ TORRES, J.R., "Expropiación Forzosa: Técnicas instrumentales", en MARTÍN REBOLLO y BUSTILLO BOLADO (Dirs.), *Fundamentos de Derecho*

También es este el criterio jurisprudencial, que concluye que el precio de venta ofrecido por el vendedor o entregado por el comprador por otras fincas análogas, no puede decirse que sea el efectivo valor real de una finca, porque aparte de las peculiaridades de cada caso, en las compraventas intervienen factores subjetivos y hasta personalísimos impulsos y reacciones imprevisibles que desfiguran el valor real de la finca adquirida, porque a veces en unos metros de diferencia, pueden concurrir características muy dispares⁵⁰⁸. Nada

Urbanístico, Vol. 1, Navarra, Aranzadi, 2009, p. 909. También Chinchilla Peinado sostiene que ha sido igualmente considerado incongruente este método, en la medida en que la aplicación misma de la comparación lleva ínsita la incorporación de expectativas urbanísticas. Véase CHINCHILLA PEINADO, J.A., "La problemática inclusión de expectativas urbanísticas en la determinación del valor de terrenos clasificados como suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado. La (hasta el momento irreductible) tensión entre el legislador y los Tribunales. Análisis de las decisiones de los Tribunales Superiores de Justicia entre 2000 y 2003", *RDU*, nº 208, 2004, p. 39. La aplicación de este método implica que si fincas del entorno, de similares características, han sido valoradas en ventas o transacciones teniendo en cuenta una posible perspectiva urbanística, tales criterios estarán necesariamente presentes en la valoración analógica, puesto que tales parámetros no se incluyen como elementos de valoración intrínsecos, sino como medios para el establecimiento de los criterios analógicos. Véase CHINCHILLA PEINADO, J.A., "Las valoraciones del suelo en la Ley 6/98, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones", en SÁNCHEZ GOYANES, E., *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, 2006, p. 507.

Para Roca Cladera, la comparación de precios en oferta de venta no puede excluir las expectativas de mercado. De modo que la Ley de Suelo y Valoraciones de 1998, que partía explícitamente de esa exclusión hasta el punto de que el suelo urbanizable sin ordenación se valoraba como suelo no urbanizable, utilizaba un método que de uno u otro modo incluía tales expectativas. Así, afirma este autor que por mucho que el artículo 27.2 de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en la redacción dada por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, dijera que en el suelo urbanizable sin ordenación pormenorizada la valoración se haría sin consideración alguna a su posible utilización urbanística, el método de comparación al basarse en muestras de ofertas de venta, estaba inevitablemente incorporando valores de mercado, pudiendo darse la paradoja de que el mercado cotizara expectativas incluso por encima de la valoración del suelo urbanizable ordenado. Véase ROCA CLADERA, J., "La valoración del suelo en la Ley 6/1998", op. cit., p. 312. En el mismo sentido, Baño León sostiene que aunque el método de comparación de fincas no implica, en teoría, la valoración de expectativas urbanísticas en el suelo no urbanizable, al comparar precios de venta u ofertas de venta de fincas en el mercado no puede excluir las expectativas urbanísticas si el mercado las cotiza, pues en los precios que se tomen como testigos de comparación normalmente irán incorporadas estas expectativas. Véase BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, op. cit., pp. 399-400.

⁵⁰⁸ Este criterio jurisprudencial viene de antiguo, encontramos sentencias del alto Tribunal desde los años cincuenta, como las SSTS de 21 de noviembre de 1959 (ROJ 1062/1959, Pte. Murga Castro); de 30 de enero de 1960 (ROJ 1007/1960, Pte. Cerviá Cabrera); de 25 de septiembre de 1962 (ROJ 2307/1962, Pte. Cerviá Cabrera); de 3 de noviembre de 1962 (ROJ 2222/1962, Pte. De los Ríos Hernández); de 10 de junio de 1963 (ROJ 1256/1963, Pte. Merino Velasco) y de 18 de enero de 1968 (ROJ 1924/1968, Pte. Esteva Pérez).

Más actuales resultan las de 6 de mayo de 2002 (ROJ 3194/2002, rec. 6335/1998, Pte. Puente Prieto); de 6 de junio de 2003 (ROJ 3905/2003, rec. 184/1999, Pte. Lecumberri Martí); de 21 de junio de 2003 (ROJ 4334/2003, rec. 183/1999, Pte. González Navarro); de 19 de abril de 2005 (ROJ 2393/2005, rec. 5433/2001, Pte. Martínez-Vares García); de 20 de junio de 2006 (ROJ 3692, rec. 6037/01, Pte. Herrero Pina); de 8 de octubre de 2012 (ROJ 6464/2012, rec. 5294/2009, Pte.

impide, por tanto, que los precios obtenidos en el mercado incorporen las posibles expectativas urbanísticas, dado que al aplicar el método de comparación puede ocurrir que las fincas del entorno de similares características ya hayan sido valoradas teniendo en cuenta esas expectativas; y ese mayor valor puede trasladarse, por comparación, a la finca objeto de tasación⁵⁰⁹. Por esta razón, en casos de expropiación, el valor de mercado no siempre será el más justo.

a. La duplicidad de expectativas derivada del método de comparación

Pese a que la utilización de este método de comparación de fincas análogas pueda parecer la opción más coherente de conformidad con lo establecido por la Exposición de Motivos de la Ley 6/98 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en su utilización se debieran haber establecido ciertas cautelas para evitar la existencia de un enriquecimiento injusto del propietario.

En efecto, cuando se utiliza el método comparativo y se establece el valor del suelo en función de la media correspondiente al precio de los testigos comparables, ya estamos incorporando expectativas al precio del suelo objeto de valoración, afirmación ésta que, como hemos visto, resulta innegable incluso para los tribunales. Por esta razón, si el criterio general de esta Ley es favorable a la inclusión de expectativas urbanísticas en el precio del suelo no urbanizable, nos encontramos con que existirá una doble contabilización de expectativas. La primera se lleva a cabo en la fijación misma del valor del suelo al utilizar el método de valoración, puesto que aquéllas están ínsitas en el valor obtenido por la comparación. Y la segunda incorporación se lleva a cabo una vez fijado este valor inicial, al añadir todos los elementos que han de contabilizarse para la fijación del justiprecio final, como el posible demérito, la indemnización por rápida ocupación, el premio de afección y cómo no, las expectativas urbanísticas.

Así, para la fijación del justiprecio debemos determinar el valor *inicial* del terreno obtenido por el método de valoración establecido por la Ley. En este caso es el método de comparación que, como hemos visto, suele incorporar expectativas⁵¹⁰. Sólo entonces, partiendo de ese valor básico del suelo sin aditamentos, podremos establecer el justiprecio, añadiendo el resto de elementos que lo componen y podremos evaluar las expectativas urbanísticas⁵¹¹.

Del Riego Valledor) y de 7 de octubre de 2013 (ROJ 4872/2013, rec. 6815/2010, Pte. Lesmes Serrano).

⁵⁰⁹ STS de 4 de julio de 2012 (ROJ 4909/2012, rec. 3575/2009, Pte. Lesmes Serrano).

⁵¹⁰ SSTS de 17 de noviembre de 2008 (ROJ 6058/2008, rec. 5709/2007, Pte. Huelín Martínez de Velasco) y de 20 de septiembre de 2011 (ROJ 4627/2011, rec. 309/2010, Pte. Díez-Picazo Giménez).

⁵¹¹ Así se recoge en numerosas sentencias, por ejemplo la STS de 17 de noviembre de 2008 (ROJ 6058/2008, rec. 5709/2007, Pte. Huelín Martínez de Velasco) que sostiene que “*es doctrina*

De este modo, si nuestro valor de partida ya incorpora expectativas, es evidente que si añadimos nuevas expectativas al justiprecio, estaremos contabilizándolas por partida doble. Esta situación supone, sin duda, una doble indemnización por el mismo concepto expropiatorio al propietario, lo que de acuerdo con los artículos 7.2º; 10.9.3º; 1895 y 1902 del Código Civil⁵¹², nos sitúa ante la figura del enriquecimiento sin causa⁵¹³.

b. Existencia de enriquecimiento injusto del propietario del suelo frente a la Administración Pública en el uso del método de comparación

Esta figura a la que haremos referencia se articula en torno a un desequilibrio en las atribuciones patrimoniales que carece de justificación, estando ausente la exigencia de causalidad que se predica, por ejemplo, de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública⁵¹⁴. Como también resulta de aplicación en el ámbito del Derecho Administrativo⁵¹⁵, los requisitos que se exigen son los mismos que establece la jurisprudencia civil⁵¹⁶. Veámoslos:

jurisprudencial clara y constante que no cabe desviarse de los criterios de valoración establecidos por la ley para cada clase de suelo; y, por lo que se refiere en concreto a la valoración de las posibles expectativas urbanísticas de terrenos clasificados como suelo no urbanizable, lo exigible es determinar primero el valor del suelo según el método de comparación o subsidiariamente el de capitalización de rentas y sólo entonces evaluar las expectativas urbanísticas. Esto último, según se explicó en aquella ocasión, puede hacerse incrementando el valor del suelo en el porcentaje que se estime adecuado a las circunstancias del caso” (el énfasis es nuestro).

Siguiendo esta doctrina se han dictado otras muchas, como la STS de 21 de julio de 2011 (ROJ 5306/2011, rec. 5174/2008, Pte. Díez-Picazo Giménez); la STS de 20 de septiembre de 2011 (ROJ 6481/2011, rec. 4627/2008, Pte. Díez-Picazo Giménez) o la de 24 de septiembre de 2012 (ROJ 6437/2012, rec. 5975/2009, Pte. Del Riego Valledor).

⁵¹² Art. 7.2º CC, «La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso».

Art. 10.9.3º CC, «En el enriquecimiento sin causa se aplicará la ley en virtud de la cual se produjo la transferencia del valor patrimonial en favor del enriquecido».

Art. 1895 CC, «Cuando se recibe alguna cosa que no había derecho a cobrar y que por error ha sido indebidamente entregada, surge la obligación de restituirla».

Art. 1902 CC, «El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado».

⁵¹³ Debemos entender por enriquecimiento injusto, aquel incremento que recibe el patrimonio de una persona a costa del de otra, sin razón jurídica que lo justifique. Véase BADENES GASSET, R., *Conceptos fundamentales del Derecho. Las relaciones jurídicas patrimoniales*, op. cit., p. 198.

⁵¹⁴ STS de 6 de marzo de 1991 (ROJ 15015/1991, Pte. Morenilla Rodríguez).

⁵¹⁵ SSTS de 10 de marzo de 1999 (ROJ 1654/1999, rec. 5279/1994, Pte. González Navarro); de 16 de marzo de 1999 (ROJ 1816/99, rec. 8557/1994, Pte. Xiol Ríos); de 12 de septiembre de 2001 (ROJ 6744/2001, rec. 4924/1995, Pte. Baena del Alcázar); de 17 de enero de 2006 (ROJ 443/2006,

- En primer lugar, un enriquecimiento, una ventaja patrimonial en una de las partes, que puede producirse tanto por un aumento del patrimonio («*lucrum emergens*»), abocada a producir efectos definitivos, por adquisición de un derecho, pero también por disminución del patrimonio («*damnum cessans*»), por el ahorro de gastos. En el concreto caso que nos ocupa, este enriquecimiento tiene lugar no en la Administración Pública, sino en la persona del propietario, que como ya hemos visto encuentra resarcida la partida de las expectativas en dos ocasiones: la primera en la fijación del valor del suelo por el método analógico, que ya las incorpora y la segunda en la determinación del justiprecio final, cuando se contabilizan de forma abierta las expectativas.
- En segundo lugar, un correlativo empobrecimiento en la contraparte, consecuencia del enriquecimiento del primero. En este caso, el empobrecimiento se da en aquel que haya satisfecho la indemnización expropiatoria, que bien puede ser la propia Administración Pública, bien la beneficiaria de la expropiación. Este empobrecimiento viene dado por el sobrecoste que debe satisfacer al expropiado, derivado de la doble inclusión de expectativas en el justiprecio.
- En tercer lugar, que exista un necesario nexo de unión entre el empobrecimiento y el enriquecimiento.
- En cuarto lugar, la falta de causa que justifique el enriquecimiento, que bien puede ser un precepto legal que ordene este enriquecimiento. Este es, sin duda, el requisito más difícil de la teoría del enriquecimiento indebido. En el caso de las expropiaciones urbanísticas, la indemnización debe corresponderse con el valor económico del bien expropiado, sin que pueda haber lugar al enriquecimiento injusto o torticero. Así, el artículo 43.1 LEF remite, como última *ratio* de los criterios de valoración del objeto sometido a enajenación forzosa, al valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación, por lo que este precepto debe estimarse infringido cuando se incluyen en la indemnización conceptos que operan por duplicado, dado que no es real el valor de un bien, derecho o perjuicio que se contabiliza doblemente. En este sentido, el Tribunal Supremo tiene declarado que el valor real del bien indemnizable no es sin más el valor de mercado, sino más bien el valor objetivo del bien o derecho, establecido en términos de equidad y mediante el empleo de criterios estimativos o excluyentes, es decir el

rec. 940/2001, Pte. Frías Ponce); y de 11 de febrero de 2013 (ROJ 533/2013, rec. 2871/2010, Pte. Del Riego Valledor).

⁵¹⁶ Esta doctrina proviene de la máxima tradicional de que nadie debe enriquecerse injustamente en perjuicio de otro. Se da en aquellos supuestos en los que exista un *desplazamiento patrimonial sin causa*. Véase CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil Español, Común y Foral*, Vol. 1, T. 2, op. cit., pp. 809-812. Véase asimismo NÚÑEZ-LAGOS, R., *El enriquecimiento sin causa en el Derecho español*, Madrid, Reus SA, 1934, p. 132.

valor que permita mantener el patrimonio del expropiado, pero tanto sin menoscabo injusto como sin enriquecimiento injusto⁵¹⁷. Y es que, el precio justo de la expropiación debe aproximarse al valor de sustitución que otorga al perjudicado la cantidad suficiente para sustituir o reponer en su patrimonio otro bien de naturaleza análoga del que ha sido desposeído, de suerte que se responda a los principios de conversión y equivalencia⁵¹⁸.

En los casos de expropiación, la indemnización debe corresponderse con el valor económico del bien expropiado, sin que haya lugar a enriquecimiento injusto o torticero⁵¹⁹. Por ello, debe evitarse cualquier eventual duplicidad indemnizatoria del propietario que conllevaría un enriquecimiento injusto por su parte. Así, como declara la STS de 17 de marzo de 2009, el artículo 33 de la Constitución proclama un derecho -de rango constitucional- de los particulares frente a la Administración: ésta no puede privarles de sus bienes sin darles una compensación que satisfaga la pérdida. Pero el artículo 33 CE no otorga ningún derecho a la Administración y, por ello, no puede ser interpretado como una garantía del expropiante o del beneficiario frente a eventuales justiprecios excesivos o duplicidad de indemnizaciones⁵²⁰.

Resulta evidente, por tanto, que esta figura del enriquecimiento injusto es dable en estos casos de expropiación; y aunque parece más predicable que sea el administrado el que se vea empobrecido y la Administración Pública la que se enriquezca injustamente a su costa, también es posible que tenga lugar el supuesto contrario y sea el expropiado el que, sin existir mala fe por su parte, vea aumentado su patrimonio sin causa, gracias a esta doble inclusión de expectativas.

Sin embargo, si bien se trata de una cuestión meridianamente clara, el Tribunal Supremo ha sido reticente a reconocer este enriquecimiento injusto derivado de la doble contabilización de expectativas ínsita al método de comparación. De hecho, su único argumento para negar esta posibilidad es que «*las expectativas urbanísticas incorporadas no tienen por qué ser las mismas*»⁵²¹. Esta argumentación jurisprudencial pone de manifiesto, a nuestro entender, varias cuestiones:

⁵¹⁷ STS de 18 de abril de 1979 (ROJ 3195/1979, Pte. Serván Mur); y de 18 de abril de 1989 (ROJ 2551/1989, Pte. Hernando Santiago).

⁵¹⁸ La STS de 18 de febrero de 1992 (ROJ 16541/1992, Pte. Sanz Bayón) recuerda que «el justo precio emanado del valor real no es otro que el valor de sustitución de la cosa expropiada, aquel que sea suficiente para adquirir otro bien análogo al que pierde el expropiado, siempre sin menoscabo injusto pero al mismo tiempo sin enriquecimiento indebido».

⁵¹⁹ STS de 11 de febrero de 2013 (ROJ 533/2013, rec. 2871/2010, Pte. Del Riego Valledor).

⁵²⁰ STS de 17 de marzo de 2009 (ROJ 1227/2009, rec. 6671/2005, Pte. Díez-Picazo Giménez).

⁵²¹ A este respecto, el Tribunal Supremo reproduce en todas las sentencias los mismos argumentos cuando se le cuestiona este concreto aspecto del método de comparación. Véanse las SSTs de 13 de mayo de 2013 (ROJ 2362/2013, rec. 2326/2010, Pte. Herrero Pina); de 4 de

- La primera, que indudablemente existen diversos tipos de expectativas y que son distintas unas de otras. Esto es algo evidente, que ya había sido reconocido por la jurisprudencia, al hilo de la aplicación del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, por lo que es necesario proceder a su concreta clasificación.
- La segunda, que el propio Tribunal Supremo reconoce que, efectivamente, existe una duplicación de expectativas cuando se utiliza el método de comparación⁵²². Sin embargo y a pesar de reconocer esa doble inclusión de expectativas en un mismo justiprecio, nada resuelve al respecto.

Ambas cuestiones resultan de gran importancia, por las consecuencias que entrañan para nuestro urbanismo. En efecto, el Tribunal Supremo pone sobre la mesa la posibilidad de que existan diferentes tipos de expectativas, lo que resulta del todo congruente con la situación que vivimos desde la primera Ley del Suelo de 1956. ¿Cómo era posible que a pesar de que la legislación del suelo prohibiera la contabilización de expectativas, los tribunales siguieran concediéndolas? ¿Y cómo era posible que esta situación se haya mantenido hasta la actual Ley de Suelo de 2008? Si pensamos en esta posibilidad y en efecto existiesen diferentes tipos de expectativas, es cuando su concesión repetida por parte de los tribunales cobra todo su sentido. Recordemos

junio de 2012 (ROJ 4123/2012, rec. 3282/2009, Pte. Del Riego Valledor); de 24 de septiembre de 2012 (ROJ 6437/2012, rec. 5975/2009, Pte. Trillo Alonso); de 17 de octubre de 2012 (ROJ 6733/2012, rec. 5544/2009, Pte. Lesmes Serrano). La fundamentación jurídica que se repite en todas y cada de las sentencias a las que hemos hecho referencia es exactamente la misma, «*su planteamiento (del recurrente) mantiene que las expectativas urbanísticas únicamente pueden apreciarse en la valoración del suelo rústico por el método de capitalización, pero no cuando se valora por el método de comparación, porque en este caso las expectativas ya estaban incorporadas por la valoración de las fincas análogas, tesis que no tiene acogida en la jurisprudencia de esta Sala y que no tiene en cuenta que las expectativas urbanísticas de las finca objeto de valoración y de las fincas análogas que sirvieron de comparación no tienen por qué ser las mismas. En contra de las tesis de la parte recurrente, la jurisprudencia de esta Sala ha admitido la apreciación de las expectativas con independencia de cuál haya sido el método del artículo 26 de la Ley 6/98, el comparativo o el de capitalización de rentas, seguido en la valoración de los terrenos y por tanto, no excluye la valoración de las expectativas urbanísticas en la utilización del método de comparación con fincas análogas*» (el énfasis es nuestro).

También la jurisprudencia menor ha reproducido la escueta argumentación del Tribunal Supremo ante tan importante cuestión, como es el caso de las Sentencia del TSJ de Castilla La Mancha de 20 de noviembre de 2012 (ROJ CLM 3196/2012, rec. 836/2008, Pte. Estévez Goytre); de 17 de diciembre de 2012 (ROJ CLM 3502/2012, rec. 835/2008, Pte. Lozano Ibáñez); de 9 de mayo de 2013 (ROJ CLM 1190/2013, rec. 312/2009, Pte. Martínez-Escribano Gómez) y de 15 de julio de 2013 (ROJ CLM 2203/2013, rec. 582/2008, Pte. Martínez-Escribano Gómez). Del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, destacamos las Sentencias de 14 de febrero de 2012 (ROJ CV 3/2012, rec. 1530/2008, Pte. Oliveros Rosselló) y de 27 de marzo de 2013 (ROJ CV 1543/2013, rec. 2251/2008, Pte. Millán Herrándiz). Y del TSJ de Madrid, la Sentencia de 8 de mayo de 2012 (ROJ M 8439/2012, rec. 512/2008, Pte. González Gragera).

⁵²² Véanse, asimismo, las SSTs de 12 de marzo de 2010 (ROJ 1286/2010, rec. 4878/2006, Pte. Trillo Alonso) y de 25 de marzo de 2011 (ROJ 1845/2011, rec. 6448/2006, Pte. Trillo Alonso).

simplemente lo ya apuntado en cuanto al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y la existencia de dos tipos distintos de expectativas: las expectativas de aprovechamiento y aquellos otros valores no derivados del aprovechamiento urbanístico. Las primeras, prohibidas indefectiblemente por cada ley del suelo. Las segundas incluidas de forma invariable en el justiprecio, siempre que se dieran los requisitos para ello.

En cuanto a la segunda de las cuestiones que hemos planteado más atrás, es evidente que el sistema de comparación de fincas análogas incorpora expectativas, por lo que si además se añaden las expectativas propias del terreno objeto de valoración, derivadas de su ubicación, etc. se están aplicando expectativas dos veces a este valor. No importa del tipo que sean. Simplemente se duplican. Pues bien, esta sencilla reflexión ha sido planteada en numerosas ocasiones, como hemos visto, al Tribunal Supremo, pero ha sido resuelta todas las veces con un escueto *«pueden no ser las mismas»*, sin entrar a resolver sobre el fondo de la cuestión, incurriendo por tanto en incongruencia omisiva. De tal forma que la posibilidad de que exista una duplicidad de expectativas y, por ende, un enriquecimiento injusto del propietario -sin mediar mala fe por su parte-, sigue abierta.

A nuestro modo de ver, sin embargo, la respuesta es meridianamente clara. La posibilidad de que, al utilizar el método de comparación, se contabilicen las expectativas urbanísticas dos veces, es notoria. La Administración, cuando hace uso del método comparativo, es sabedora de que el valor del inmueble incorporará necesariamente las expectativas del mercado, con lo que el valor obtenido ya incorpora un incremento derivado de las potencialidades urbanísticas del inmueble, que innegablemente son añadidas por el propietario cuando vende de forma libre. Esta es la primera incorporación de expectativas. Pero como ahora veremos en detalle, el método de comparación es sólo el primer paso, que nos deja un valor inicial al que habrá que ir añadiendo el resto de elementos que conforman el justiprecio, entre ellos, demérito, premio de afección y las expectativas urbanísticas en caso de que el inmueble las tuviera. Esta es, por tanto, la segunda incorporación de expectativas.

En efecto, ya hemos visto que para poder utilizar este método de comparación, es preciso contar con un mercado representativo de inmuebles comparables, que nos servirán de muestra-testigo de mercado y que necesariamente deben contar con características análogas a la finca sujeta a valoración. La necesidad de esta similitud viene recogida en el enunciado del artículo 26 de la Ley 6/98, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Este artículo, que se ha mantenido incólume tras las reformas practicadas por las Leyes 52/2002 y 10/2003, establece cómo debe implementarse el método comparativo para la determinación del valor del suelo no urbanizable; en su virtud, la identidad de razón que justifique la analogía deberá tener en cuenta el régimen urbanístico, la situación, tamaño y naturaleza de las citadas fincas en relación con la que se valora, así como, en su caso, los usos y aprovechamientos de que sean

susceptibles. De este modo, el propio legislador nos da las pistas para establecer con detalle qué fincas pueden alcanzar la categoría de análogas con respecto al suelo objeto de valoración. De no cumplirse estos criterios, los testigos de comparación no serán tenidos por válidos y deberá acudir al método de capitalización de rentas, por resultar fallido el método de la comparación.

Así las cosas, desde el momento en que la propia Ley 6/1998 exige que exista una identidad de todos los requisitos que recoge en el artículo 26, está reforzando la necesidad de que exista identidad entre las expectativas de los testigos comparables y las expectativas del suelo objeto de valoración. Así lo ha establecido el Tribunal Supremo cuando sostiene que se deberán establecer testigos comparables a partir de valores de fincas rústicas con las mismas expectativas urbanísticas⁵²³. Para poder ser utilizados como testigos comparables, los inmuebles deben tener unas características de situación, tamaño, naturaleza, usos y/o aprovechamientos lo más similares posible a las que goza el concreto inmueble objeto de valoración. Y esto es así dado que, de no haber identidad, este método de valoración simplemente no se podrá utilizar, debiendo hacer uso del método de capitalización de rentas, subsidiariamente previsto⁵²⁴. Por esta razón, en el valor resultante de la ponderación de los valores de los testigos comparables ya se encontrarán reflejadas las expectativas referentes a localización, tamaño, naturaleza, usos y aprovechamientos a las que ya hemos hecho referencia. Con lo que la repetida afirmación del Tribunal Supremo de que no deban ser las mismas, sencillamente no cabe, so pena de considerar los testigos comparables inexistentes.

Cosa distinta es que bajo esta argumentación, el Tribunal Supremo esté considerando la posibilidad de que se valoren distintas circunstancias, dentro de las concretas que se recogen en el artículo 26 de la Ley 6/1998. Imaginemos aquel supuesto en que ninguno de los testigos comparables tuviera una situación cercana y similar a la del inmueble objeto de valoración o un tamaño parecido. Somos conscientes que en este caso, se invalidarían los testigos comparables por no reunir las características análogas requeridas por el 26, con lo que deberíamos acudir al método de capitalización de rentas. Pero supongamos que aun así, a pesar de todo esto, fueran considerados válidos. Pudiera ser que las expectativas que se tengan en cuenta en el momento del establecimiento del valor por medio del método de comparación sean las de localización (L_1), de tamaño (T_2), de aprovechamiento (A_3), mientras que las que se tengan en cuenta *a posteriori*, una vez que se va a fijar el justiprecio, sean otras expectativas distintas, referidas por ejemplo, a la calidad de la tierra (C_4). En

⁵²³ STS de 9 de diciembre de 2014 (ROJ 4996/2014, rec. 1602/2012, Pte. Trillo Alonso).

⁵²⁴ Así lo tiene declarado, entre otras, en las SSTS de 22 de junio de 2005 (ROJ 4089/2005, rec. 3162/2002, Pte. Lecumberri Martí); de 16 de mayo de 2007 (ROJ 3297/2007, rec. 10101/2003, Pte. Herrero Pina); de 17 de noviembre de 2008 (ROJ 6058/2008, rec. 5709/2007, Pte. Huelín Martínez de Velasco) y de 10 de diciembre de 2012 (ROJ 8243/2012, rec. 1377/2010, Pte. Del Riego Valledor).

este caso, bien puede argumentarse que se trata de expectativas de diferente tipo las que se tienen en cuenta en ambos momentos, en el de establecimiento del valor inicial por el método de comparación ($L_1 + T_2 + A_3$) y posteriormente, en el momento de fijación del justiprecio en base a este valor inicial (C_4).

Aun así, reconociendo que pudieran tratarse de expectativas distintas, se estarían contabilizando dos veces y, por ende, valorándolas dos veces, lo que supondría, en todo caso, un enriquecimiento injusto para el propietario de suelo no urbanizable cuyo terreno sí que contaba con testigos comparables; frente al propietario del mismo tipo de suelo que no contaba con testigos de venta, por lo que se le tuvo que valorar su inmueble por medio del método de capitalización de rentas. Obviamente, a este último propietario también se le contabilizarán expectativas, que se añadirán al valor inicial de su terreno⁵²⁵, pero sólo una vez, con lo que su contabilización de expectativas siempre será menor, sufriendo con ello un flagrante agravio comparativo frente al otro propietario, lo que es contrario al principio de igualdad.

El problema viene de aquellas expectativas que pueden incorporarse a los precios obtenidos en el mercado, dado que no existe medio alguno de control sobre las mismas. En efecto, tal y como ha reconocido el propio Tribunal Supremo, estas expectativas pueden o no darse en los precios de mercado, pero nada impide que existan⁵²⁶, con lo que la propia experiencia demuestra que todos los valores de mercado las incorporan de forma efectiva. Ahora bien, se trata de un incremento sobre el valor inicial que no puede ser calculado, puesto que se trata de los valores obtenidos de las transacciones llevadas a cabo entre particulares, en las que ellos mismos han fijado los umbrales de precio, atendiendo a cualesquiera circunstancias, incluso personalísimas, que afecten al suelo o al propietario. Debemos recordar que el valor de mercado de un inmueble es el precio al que podría venderse aquel, mediante contrato privado, entre un vendedor voluntario y un comprador independiente, en la fecha de la tasación en el supuesto de que el bien se hubiere ofrecido públicamente en el mercado, que las condiciones del mercado permitieren disponer del mismo de manera ordenada y que se dispusiere de un plazo normal, habida cuenta de la naturaleza del inmueble, para negociar la venta, según dispone el artículo 4 de la Orden ECO/805/2003⁵²⁷.

⁵²⁵ Este valor del suelo, al que hemos llamado inicial de forma meramente descriptiva, es el necesario punto de partida para la determinación de las expectativas urbanísticas del suelo. Así lo señalan las SSTs de 17 de noviembre de 2008 (ROJ 6058/2008, rec. 5709/2007, Pte. Huelín Martínez de Velasco) y de 20 de septiembre de 2011 (ROJ 6481/2011, rec. 4627/08, Pte. Díez-Picazo Giménez) que afirman que lo exigible es determinar primero el valor del suelo según el método de comparación o subsidiariamente el de capitalización de rentas y sólo entonces evaluar las expectativas urbanísticas.

⁵²⁶ STS de 4 de julio de 2012 (ROJ 4909/2012, rec. 3575/2009, Pte. Lesmes Serrano).

⁵²⁷ Continúa este artículo 4 de la Orden ECO/805/2003: «A tal efecto se considerará: a) Que entre vendedor y comprador no debe existir vinculación previa alguna y que ninguno de los dos tiene un interés

Así las cosas, las expectativas que se incorporen a este valor de mercado pueden suponer un incremento de hasta el 500 por cien⁵²⁸, que se adicionará a las expectativas urbanísticas permitidas por el artículo 26 de la Ley 6/98, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, con lo que pudiéramos encontrar un incremento de hasta el 1000 por cien sobre el valor inicial del terreno, lo que claramente podría vulnerar el principio de igualdad de la aplicación de la ley ante otro propietario⁵²⁹.

En reciente fecha, el Tribunal Supremo ha modificado su criterio en cuanto se refiere a esta cuestión, admitiendo de forma abierta la duplicidad de expectativas. Así, refiere el Tribunal que cuando se utiliza el método de comparación, resulta incuestionable que en los valores de fincas análogas se tienen en cuenta las expectativas urbanísticas a la hora de fijar el precio de las transacciones, por lo que en consecuencia, cualquier incremento sobre dicho concepto, por la proximidad de la finca expropiada a núcleos urbanos,

personal o profesional en la transacción ajeno a la causa del contrato. b) Que la oferta pública al mercado conlleva tanto la realización de una comercialización adecuada al tipo de bien de que se trate, como la ausencia de información privilegiada en cualquiera de las partes intervinientes. c) Que el precio del inmueble es consecuente con la oferta pública citada y que refleja en una estimación razonable el precio (más probable) que se obtendría en las condiciones del mercado existentes en la fecha de la tasación. d) Los impuestos no se incluirán en el precio. Tampoco se incluirán los gastos de comercialización». Por su parte, las Normas Internacionales de Valuación, emitidas por el *International Valuation Standards Committee*, recogen que es Valor de Mercado el monto estimado por el cual se intercambiaría un activo a la fecha de valuación entre un comprador dispuesto y un vendedor dispuesto en una negociación directa, después de adecuada comercialización en la que las partes hayan cada una actuado con conocimientos, prudencia y sin coacción (Nota Internacional de Orientación en Valuación nº 3).

⁵²⁸ STS de 22 de octubre de 2012 (ROJ 6991/2012, rec. 6736, Pte. Del Riego Valledor).

⁵²⁹ Las SSTS de 11 de diciembre de 2003 (ROJ 7987/2003, rec. 1967/2000, Pte. Fernández Valverde) y de 15 de febrero de 2011 (ROJ 582/2011, rec. 6380/2006, Pte. Fernández Valverde), establecen que «*la aplicación del citado principio de igualdad en la aplicación de la ley requiere que exista un término de comparación adecuado, de forma que se haya producido un tratamiento desigual en supuestos absolutamente idénticos ya que es presupuesto esencial para proceder a un enjuiciamiento desde la perspectiva del artículo 14 CE, que las situaciones que quieran traerse a la comparación sean efectivamente equiparables y ello entraña la necesidad de un término de comparación ni arbitrario ni caprichoso*». Por otra parte, una actuación de la Administración al dar cumplimiento a los preceptos de la ley, para que pueda declararse vulneradora del principio de igualdad, es necesario acreditar que tal actuación fue arbitraria y discriminatoria (STS de 13 de julio de 1989, ROJ 4224/1989, Pte. González Mallo), pues el artículo 14 CE excluye que la resolución finalmente dictada aparezca como fruto de un mero voluntarismo selectivo frente a casos anteriores resueltos de modo diverso (STC nº 55/1988, de 24 de marzo; STC nº 181/1987, de 13 de noviembre; y STC nº 1/1990, de 15 de enero). En consecuencia, debe concluirse señalando que lo que el principio de igualdad en la aplicación de la ley exige no es tanto que la ley reciba siempre la misma interpretación a efectos de que dos sujetos a los que se aplique resulten siempre idénticamente afectados, sino que no se emitan pronunciamientos arbitrarios por incurrir en desigualdad no justificada en un cambio de criterio que pueda reconocerse como tal (STC nº 49/1985, de 28 de marzo).

supondría una duplicidad⁵³⁰. El resultado es que en ambas sentencias estiman los recursos presentados y minoran el incremento del justiprecio en concepto de expectativas por localización.

1.1.7. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo

Si bien no hubo unanimidad en la necesidad de una nueva ley del suelo, sí que la hubo en entender que era necesario modificar los criterios de valoración establecidos por la Ley 6/98, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, especialmente los aplicables a suelos no urbanizables y urbanizables no incluidos en sectores no delimitados⁵³¹. De este modo, uno de los primeros comentarios que suscitó la aparición de una nueva ley sobre suelo en el año 2007 fue el haber sido dictada con la intención de oponerse a su predecesora, no sólo en cuanto a valoración, sino también en cuanto a aquel principio que sin duda inspira la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (en adelante LS07), al completo: la sostenibilidad. En directa conexión con esta idea, se insiste en la protección del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender a las necesidades de transformación urbanística. En consecuencia, prima el deber de conservación y la regla general es que el suelo rural no va a urbanizarse por ser ordinariamente inidóneo para ello, salvo que se ponga de manifiesto lo contrario⁵³².

El Título III de la LS07, aborda otro de los ámbitos importantes, introduce novedades destacables, como el relativo a los criterios de valoración del suelo, construcciones y edificaciones, a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas⁵³³. Critica en su Exposición de Motivos que la legislación anterior ha valorado el suelo en relación a su destino, según su clasificación y categorización y no por su situación real, llegando así a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino las meras *expectativas* generadas por la acción de los poderes públicos. Razón por la que se modifica este sistema, *desvinculándose* clasificación y valoración, introduciendo de forma novedosa las

⁵³⁰ SSTs de 25 de marzo de 2011 (ROJ 1845/2011, rec. 6448/2006, Pte. Trillo Alonso) y de 12 de marzo de 2010 (ROJ 1286/2010, rec. 4878/2006, Pte. Trillo Alonso).

⁵³¹ AGUADO FERNÁNDEZ, M.D., "El régimen de valoraciones en el Texto Refundido de la Ley de Suelo", op. cit., p. 5.

⁵³² GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., Tratado de Derecho Administrativo, Vol. 5, Derecho Urbanístico, T.1, Navarra, Aranzadi, 2008, pp. 239-240..

⁵³³ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 20 de junio de 2008", en MARTÍN REBOLLO y BUSTILLO BOLADO (Dirs.) *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Vol. 1, Navarra, Aranzadi, 2009, p. 165.

denominadas situaciones básicas del suelo, rural y urbana, que van a sustituir la hasta ahora tradicional clasificación tripartita del suelo⁵³⁴.

Pero digamos que a pesar de todas las novedades introducidas por la Ley, que no son pocas, creemos que rezuma aire clásico por todos sus poros. En efecto, la LS07 ha intentado introducir grandes cambios en el sistema urbanístico

⁵³⁴ La STC 61/97, de 20 de marzo, afirma que «la valoración (del suelo) se halla estrechamente emparentada, desde un punto de vista material, con el contenido del derecho de propiedad, cuyas condiciones básicas corresponde regular al Estado en los términos del artículo 149.1.1º CE». Como señala García Erviti, este parentesco constitucional de la valoración urbanística con el contenido del derecho de propiedad (con fines expropiatorios, pero también a efectos equidistributivos o a los indemnizatorios en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas), constituye por lo tanto la base del vínculo existente entre los criterios de la valoración y el régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Por esta razón, la doctrina mayoritaria afirma que el hecho de que la nueva Ley de Suelo prescinda de la clasificación del suelo puede ser, incluso, inconstitucional. Así lo advierte Muñoz Guijosa, entre otros motivos porque no es posible prescindir de la clasificación urbanística en materia de propiedad del suelo y porque debe incluirse el ius aedificandi en el contenido del derecho de propiedad del suelo destinado al desarrollo sustantivo. Véase MUÑOZ GUIJOSA, A., "Propiedad privada, función social y texto refundido de la Ley de Suelo", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 20, 2009, pp. 73-74. Como señala Tomás Ramón Fernández, «desvincular clasificación y valoración del suelo es algo materialmente imposible; por lo demás, la Ley puede decir lo que quiera, pero diga lo que diga, todo Plan de Ordenación Urbana tendrá que precisar por dónde se va a extender la ciudad, por dónde van a prolongarse los sistemas generales que conforman su esqueleto. Y desde el momento en que lo diga, el mercado se moverá inevitablemente en esa dirección, valorando más los terrenos situados en ella. No hay modo de evitarlo». Véase FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "La nueva Ley 8/2007, de Suelo", en VVAA, *El nuevo régimen jurídico del suelo*, Madrid, Iustel, 2008, pp. 25,26.

Para Fernández Torres, este planteamiento merece una crítica severa, en primer lugar dado que no es posible esta desvinculación a nivel material, porque compete al planeamiento definir el modelo de ciudad, la ampliación y desarrollo de los sistemas generales, etc. con los movimientos correlativos en el mercado. Y en segundo lugar, porque las expropiaciones urbanísticas se llevan a cabo con arreglo al planeamiento que les sirve de fundamento y tomando en consideración el contenido de la propiedad de los terrenos afectados que establece el mismo. Véase FERNÁNDEZ TORRES, J.R., "La aplicación (e inaplicación) del sistema de valoraciones del Texto Refundido de la Ley de Suelo", *RUE, Aranzadi*, nº 20, 2009, pp. 116-117. Mientras que para Baño León, existe identidad entre ambas categorías jurídicas -clases y situaciones de suelo- en cuanto a las valoraciones, dado que si un terreno es rural, el método de valoración es distinto al de un terreno urbanizado, exactamente igual que ocurría en la Ley de 1975 y en la legislación posterior con las tres categorías de suelo -urbano, urbanizable, no urbanizable. Véase BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, op. cit. p. 105.

Menéndez Rexach, sin embargo, afirma que si bien la tradicional clasificación entre urbano y no urbanizable parecía responder a la naturaleza de las cosas, la nueva definición de las situaciones básicas de rural y urbanizado responde mejor a ello; seguirán existiendo las clases de suelo que establezca la legislación autonómica, pero tendrán que reconducirse a las dos situaciones básicas reguladas por la Ley estatal, que inciden sobre el estatuto básico de la propiedad y que, en especial, son determinantes para el régimen de valoraciones. Véase MENÉNDEZ REXACH, A., "La incidencia de la tipología del suelo urbanizado, suelo rústico de la Ley 8/2007, sobre la clasificación del suelo establecida por las leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable", *RDU*, nº 237, 2007, pp. 64-81.

conocido hasta el momento, por lo que más que innovadora podríamos decir que demuestra una oposición férrea contra su predecesora más inmediata, la Ley 6/98, de Régimen del Suelo y Valoraciones. Sin embargo, tan encomiadas innovaciones no son tales, dado que es evidente una vuelta a los orígenes del urbanismo español, como veremos⁵³⁵.

Tres son, en consecuencia, los principios que inspiran la nueva regulación del suelo: por un lado, el abandono de la clasificación del suelo para determinar el contenido del derecho de propiedad, bajo una pretendida *facticidad*; por otro, la separación entre el estatuto de la propiedad y la promoción, por lo que se priva al propietario del derecho a edificar y de la plusvalía, que pasa a pertenecer al urbanizador. Y el último, la desvinculación de la clasificación urbanística del suelo respecto de su valoración⁵³⁶, con el único respaldo de la situación, rural o urbana, de los terrenos, con el fin de que se cumpla el axioma formulado por el legislador según el que debe valorarse lo que hay, no lo que el Plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto. También es importante la modificación del artículo 43 LEF⁵³⁷.

Asimismo y siguiendo los dictados de la Disposición Final segunda del Texto Refundido de 2008, el Gobierno procedió a dictar un reglamento en desarrollo de dicha Ley, por RD 1492/2011, de 24 de octubre⁵³⁸, limitándose a la materia

⁵³⁵ Es evidente que la idea de que debe valorarse lo que hay y no lo que el Plan dice que habrá en un futuro incierto no es algo novedoso, puesto que ya la Ley del Suelo de 1956 prescindía de la valoración de futuras expectativas. De este modo, establecía que cuando se tratase de suelos no urbanizados, era preferible que el propietario no obtuviese beneficios, para que éstos (las expectativas) fueran derivadas al efectivo urbanizador, como estímulo para la transformación del terreno en solar. También se mostraba esta ley contraria al método de comparación, desechando el valor en venta por favorecer la especulación, al igual que ahora la LS07 y el TRLS08.

⁵³⁶ MUÑOZ GUIJOSA, A., *El derecho de propiedad del suelo: de la Constitución a la ordenación urbana*, Madrid, Thompson-Reuters, Civitas, 2009, p. 310.

⁵³⁷ La LS07 continúa la unificación de criterios valorativos comenzada por la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, aplicando sus criterios a cualquier tipo de expropiación, con independencia de su carácter. Así, el párrafo segundo del artículo 43 LEF queda como sigue: «*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 regula 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*».

⁵³⁸ La doctrina ha criticado muy duramente esta remisión en blanco a la norma reglamentaria de 2011, por suponer una vulneración del principio constitucional de la reserva de ley en materia de determinación del derecho de propiedad. Véase FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo; valoración general", op. cit., p. 13. En similar sentido SERRANO ALBERCA, J.M., "Las valoraciones en la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo", *RUE*, nº 16, 2007, p. 104. Para Fernández Torres, el Reglamento y la Ley comportan el tándem perfecto basado en planteamiento que se antoja a todas luces dogmático hasta más allá de lo absurdo. En su opinión, el sistema legal de valoraciones conduce con frecuencia a injustificadas formulaciones que pecan de ser excesivamente elementales, cuando no de irreflexivas y de carecer de la imprescindible

valorativa. Sin embargo, si el TRLS08 había sido excesivamente parco en cuanto a la definición e implementación de los métodos valorativos y su ejecución, sin definir de forma concreta y sobre todo, clara, las fórmulas precisas de aplicación de cada sistema, el Reglamento no ha sido todo lo provechoso que pudiera haber sido. Y ello no solo por establecer reglas matemáticas que a la postre no se caracterizan ni por su simpleza ni por su objetividad, muy a pesar de la pretendida búsqueda de la sencillez anunciada por la Exposición de Motivos del Texto Refundido de 2008, sino también por adolecer de una amplitud e inconcreción excesivas⁵³⁹, lo que deja sin respuesta muchas cuestiones que deben ser nuevamente interpretadas. A todo ello hay que unir la reciente declaración de inconstitucionalidad de parte del artículo 23.1.a) TRLS08, sobre valoración del suelo rural⁵⁴⁰. No todo puede ser negativo, sin embargo y como apunta Boix Palop, este Reglamento es el más reciente intento de apuntalar un modelo de valoración del suelo basado en la objetivación, lo que pone de manifiesto una vuelta de tuerca al criterio tradicional⁵⁴¹.

2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE EXPECTATIVA URBANÍSTICA

Como hemos visto a lo largo del presente estudio, el problema de la expectativa entendida de forma general reside en la determinación de su concepto. Esta circunstancia ha permitido que su uso se haya popularizado hasta tal punto, que no exista nadie a día de hoy que no disponga de expectativas de cualquier tipo, ya sean de futuro, de trabajo, de años de vida o incluso de matrimonio.

coherencia., lo que ha obligado a su rectificación casuística y atropellada mediante sucesivas modificaciones legislativas, lo que no hacen sino acrecentar la arbitrariedad del mismo y la quiebra del principio constitucional de igualdad. Véase FERNÁNDEZ TORRES, J.R., “Reflexiones generales sobre el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 24, 2011, pp. 13-40.

⁵³⁹ Así, por ejemplo, los conceptos *áreas de intermodalidad* o *grandes complejos relacionados con la actividad* son muy poco concretos e imprecisos. Se deja, por tanto, mucho campo a la subjetividad del valorador, como es el caso del artículo 17.4 RVLS, que se refiere a la distancia a la que deben estar situados los centros de actividad económica o el artículo 17.5, en cuanto a los entornos de singular valor ambiental y paisajístico, en el que se deja igualmente a criterio del valorador qué debe entenderse por *singular valor*.

⁵⁴⁰ Como veremos más adelante, la STC 141/2014, de 11 de septiembre declara inconstitucional y nulo el inciso del párrafo tercero del artículo 23.1.a), que refiere a la corrección del valor del suelo rural hasta el 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.

⁵⁴¹ BOIX PALOP, A., “Expropiación del suelo y expectativas en la nueva Ley de Suelo y su Reglamento de Valoraciones”, *REDA*, nº 160, 2013, p. 256.

La dificultad de encontrar una definición de esta institución se magnifica en cuanto se refiere a las expectativas relacionadas con la materia urbanística. Sobre todo porque se tiende a extender la concepción genérica y vulgar⁵⁴² del término expectativa a lo que son expectativas urbanísticas, de modo tal que se entremezclan las verdaderas expectativas urbanísticas con las meras esperanzas y afecciones de los propietarios de terrenos que, por ejemplo, están siendo expropiados, entre mezclándose con otras instituciones harto conocidas en nuestro ordenamiento, como son las plusvalías y la especulación.

Como decimos, se ha extendido tanto su uso que los propietarios de suelo consideran que el *apego* afectivo que se tenga por una finca por haber pertenecido a los antepasados de la familia, debe ser indemnizada por tratarse de una expectativa. Huelga decir que la estima personal sobre un inmueble no constituye una expectativa urbanística, sino que se indemniza bajo el denominado premio -o precio- de afección. Pero también se ha considerado la expectativa de forma generalizada como el deseo personal del propietario de poder edificar en un futuro próximo, sin importar el tipo de suelo de que se trate; la eventual frustración de los deseos de edificar debe indemnizarse. Incluso es común pensar que también ha de resarcirse la expectativa del propietario por la frustración de su ánimo especulativo, dado que por razón de la expropiación ya no pueda vender su suelo en el mercado por un valor superior al de adquisición.

De este modo, el significado que se otorga por el común a las expectativas es sinónimo de esperanza. El adjetivo urbanísticas no aporta aquí nada más que la simple matización de que no nos movemos en el campo civil o mercantil, sino en materia de suelo. Por lo que aquello de lo que disponen muchos de los propietarios cuando hablan de expectativas urbanísticas, son en realidad, simples esperanzas de revalorización de sus inmuebles; esperanzas que como veremos, no son tuteladas por el Derecho urbanístico⁵⁴³.

⁵⁴² También la jurisprudencia se ha hecho eco de la poco apropiada generalización del término expectativa en el campo urbanístico. Así, como recuerda la STS de 12 de diciembre de 2002 (ROJ 8358/2002, rec. 6994/1998, Pte. Sieira Mínguez), «*lejos del concepto vulgarizado de expectativa, su existencia supone, pues, otorgar a ciertos terrenos preservados de la urbanización una rentabilidad ajena a la estrictamente agraria, lo que en ciertos casos no resulta contrario a la prohibición de contabilizar expectativas urbanísticas*».

⁵⁴³ Un ejemplo de este uso vulgarizado del término expectativa, como sinónimo de esperanza, lo recogen Sala Ríos y Torres Solé, cuando se refieren a los efectos de las plusvalías en los precios de los terrenos rústicos, al señalar que «*los efectos esperados actúan de diferente modo para el vendedor y para el comprador. En relación al vendedor, si las expectativas de crecimiento del precio son altas, no estará tan dispuesto a vender sus tierras a corto plazo, a la espera de obtener un precio mejor en un futuro próximo; todo lo contrario ocurrirá si las expectativas son a la baja. Desde el punto de vista del comprador, un aumento en las expectativas de plusvalía genera una mayor demanda de tierras y esto a su vez, presiona el precio de la tierra al alza. De la misma manera, una disminución en las expectativas de plusvalía presiona la demanda y el precio en la misma dirección, a la baja*». Véase SALA RÍOS, M. y TORRES SOLÉ, T., "Factores no agronómicos: análisis de su influencia en los precios de la tierra agraria", *Estudios de Economía Aplicada*, nº 25, pp. 149-150.

En realidad, hablar de expectativas urbanísticas supone hacer referencia a la inclusión o no de ciertos inmuebles, que no han sido desarrollados urbanísticamente o que por el momento no tienen visos de serlo, en actuaciones posteriores. Refleja, por ello, la potencialidad urbanística del suelo que podría darse mediante la modificación de los planes. Esto se da solamente en aquellos suelos que estén en situación básica de rural⁵⁴⁴, es decir, los tradicionales no urbanizable y urbanizable no programado. Y esto es así porque, en realidad, la expectativa urbanística es algo que permite un incremento del valor por razones que, siendo externas al propio suelo, son completamente ajenas a la intervención del propietario del inmueble. En el suelo urbano esta potencialidad urbanística ya ha sido o está siendo desarrollada y por ello valorada, de modo que el reconocimiento de expectativas en estos suelos supondría una valoración de las mismas circunstancias por partida doble, con lo que el precio aparecería anormalmente conformado.

Debemos añadir que en la búsqueda de una correcta definición que describa qué son en realidad las expectativas urbanísticas, tampoco resulta de gran ayuda el criterio jurisprudencial. Pero recordemos que es el propio Tribunal Supremo el que sostiene que se trata de un concepto sumamente impreciso, que no puede considerarse unívoco en ningún caso. Tampoco ayuda que los propios tribunales hayan escapado, en muchas ocasiones, de la aplicación estricta de las leyes del suelo, llevando a cabo interpretaciones variopintas en su aplicación para eludir la prohibición de contabilizar expectativas; baste recordar la entrada en vigor de la Ley de 1962, por la que el legislador se vio en la tesitura de recordar a los tribunales que la ley que debían aplicar era la de Ley del Suelo de 1956, sin que los criterios de la LEF resultaran aplicables más allá de las expropiaciones ordinarias; o incluso la prohibición del reconocimiento de expectativas por parte del artículo 49 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y la interpretación *sui generis* que sobre esta prohibición llevaron a cabo los tribunales. Por estas razones creemos de sumo interés analizar el concepto que estos últimos han otorgado a las expectativas.

Aunque será necesario, asimismo, ver qué aportaciones ha hecho la doctrina en cuanto a la definición de esta figura, si bien nos atrevemos a adelantar que la atención que se ha dedicado a la institución ha sido escasa. Esto es así porque a

⁵⁴⁴ Artículo 12.2º TRLS08, «Está en la situación de suelo rural: 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».

pesar de que existen muchos estudios sobre la valoración del suelo y, más en concreto, sobre si deben o no incluirse estas expectativas en este valor, su existencia e inclusión se da por sentada, por lo que pocos autores han querido ir más allá y estudiar su concepto o naturaleza jurídica.

A nuestro juicio, establecer una definición sobre lo que es la expectativa resultará de utilidad en la definición de los supuestos que deban o no considerarse dentro de esta institución y, sobre todo, para poder delimitar aquellos supuestos que deben ser considerados parte de las expectativas; así, podremos desarrollar, en su caso, una clasificación de los diferentes tipos que pudieran existir en nuestro ordenamiento legal. Esta delimitación y posterior clasificación será de gran interés para lograr un uso correcto del término expectativa.

2.1. DEFINICIÓN DOCTRINAL

Como hemos adelantado, si bien gran parte de los urbanistas han realizado importantísimas aportaciones en materia de valoración del suelo, no ha sido igual en cuanto se refiere a la teoría de la expectativa urbanística, por lo que es difícil encontrar definiciones sobre esta figura.

Esto se debe, a nuestro modo de ver, a que nos hallamos ante una institución cuya existencia damos por hecha. Por esta razón, la doctrina se limita a discutir si los justiprecios expropiatorios debieran o no incluir expectativas, haciendo suyas las definiciones ofrecidas por la jurisprudencia. De ahí que la vulgarización del término expectativa, que se extendió primeramente a los tribunales, haya afectado en la misma medida a la doctrina, que utiliza de forma indistinta la expresión expectativa urbanística para referirse a las circunstancias futuras cuya inclusión no se permite en el valor del suelo (36.1 LEF), pero también para denominar a aquellas otras circunstancias que se permiten y, de hecho, se indemnizan al propietario. Es necesario, pues, tratar de recopilar lo que la doctrina entiende por esta institución.

En este sentido, debemos destacar el hecho de que gran parte de las definiciones de expectativa que aportan los autores, contiene una referencia al tiempo, a la *futuribilidad* y al hecho de que sean circunstancias que no son actuales. Algo lógico, por otro lado, dado que se trata de una de las características principales de esta institución. Resulta curioso, sin embargo, que a pesar de esta referencia al tiempo, ningún autor haga mención a los derechos adquiridos, contraponiéndolos a las expectativas, ya que tradicionalmente se ha afirmado su carácter opuesto por constituir las dos caras de una misma moneda. Esta circunstancia bien podría tener cierto sentido cuando se trata de expectativas en general, pero a nuestro juicio, no lo tiene en lo que a las expectativas urbanísticas se refiere, sobre todo, después de la LS07 y con el TRLS08. Veamos las definiciones que dan los autores.

Gómez de Mercado destaca la característica de su futuribilidad; las expectativas son las probabilidades, derechos y condicionantes inmediatos que inciden en el proceso urbanizador o dicho de otro modo, la virtualidad del predio para ser objeto de urbanización, no en el momento en el que se realiza la valoración, sino en uno posterior. Son, por ello, valores añadidos⁵⁴⁵. También para Rúa y Babiloni, las expectativas representan una probabilidad de uso o edificabilidad, cuya presencia futura no esté asegurada⁵⁴⁶.

Para Arregui Lucea, sin embargo, lo importante es su fundamento. Según este autor, las expectativas suponen una indemnización del lucro cesante del propietario, pero en base al derecho de igualdad por no poder construir allí donde el planificador ha decidido que no se podía⁵⁴⁷. Mientras que Fernández Urquiza estima que las expectativas han de relacionarse necesariamente con la *apetencia* de tierras, como integrante subjetivo del justiprecio⁵⁴⁸; en su opinión, el valor real de un bien se integra con elementos objetivos y subjetivos. El elemento objetivo es lo que denomina valor intrínseco, valor material; si una finca es más fértil, más productiva que otra, valdrá más en igualdad de circunstancias. Mientras que el elemento subjetivo es el grado de *apetencia* con que se adquiere o el valor afectivo que tenga para el vendedor o para el comprador. Y es este grado de apetencia uno de los elementos que más influyen en las oscilaciones de los importes de las fincas⁵⁴⁹. Esta definición no es, a nuestro modo de ver, correcta, ya que las expectativas no implican, de suyo, grado alguno de subjetividad del propietario. La apetencia a la que se refiere este autor implica necesariamente un grado de subjetividad, que sólo podrá ser satisfecho mediante el premio de afección, nunca mediante expectativas urbanísticas. El concepto de expectativa hace referencia a hechos que escapan de la mera subjetividad del propietario, como es la futura utilización

⁵⁴⁵ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *El justiprecio en la expropiación forzosa*, op. cit., pp. 195, 215.

⁵⁴⁶ RÚA AGUILAR, M.J. y BABILONI GOMIS, J., *Gestión urbanística, financiera y valoraciones*, Castellón, Publicaciones de la Universidad Jaime I, Servei de Comunicació i Publicacions, 2012, p. 11.

⁵⁴⁷ Según Arregui, el valor del suelo aumenta automáticamente con el crecimiento de la riqueza y de la población: los solares en concreto, se ven revalorizados a resultas de influencias generales de la sociedad, como las del crecimiento del comercio que determina la plusvalía de los terrenos situados en el centro de la ciudad y el aumento demográfico que aumenta la apetencia de los terrenos de la periferia, las razones de equidad que llevan a recuperar parte o la totalidad del aumento del valor del suelo que se derive del crecimiento de la comunidad han ido aceptándose poco a poco, pero los problemas prácticos que plantea el especificar y tasar estas plusvalías de forma justa y efectiva han resultado hasta el momento insuperables. Véase ARREGUI LUCEA, L.F., *Valoración del suelo en la legislación urbanística*, op. cit., pp. 21-22.

⁵⁴⁸ En Castilla La Mancha es muy común denominar a estos factores de localización como «apetencia de tierras», derivada de la proximidad a ciertos núcleos poblacionales, capital o cascos urbanos, que tienen una gran importancia en la determinación y evolución del precio de la tierra. Véase en este sentido la STSJ de Castilla La Mancha, de 26 de noviembre de 2010, ROJ CLM 3731/2010, rec. 504/2006, Pte. Narváez Bermejo.

⁵⁴⁹ FERNÁNDEZ URQUIZA, J.J., “Valoración de bienes para expropiaciones masivas motivadas por embalses”, *Revista de Obras Públicas*, nº 115, 1967, p. 50.

urbanística del terreno en cuestión, lo que en ningún caso dependerá de los deseos de aquél, sino más bien, del planeamiento urbanístico, del crecimiento de la ciudad y, en definitiva, de la Administración Pública.

Otros autores prefieren decantarse por una definición de las expectativas urbanísticas que sea equiparable a la de las plusvalías, lo que no nos parece novedad alguna, dado que si hacemos memoria, ya la LEF hace uso del término plusvalías en su artículo 36, cuando en realidad, parece que la referencia debe ser en realidad, a las expectativas. Siguiendo esta pauta, muchos son los autores que hacen un uso indistinto de ambos conceptos, considerando que se trata de la misma realidad urbanística. Incluso nosotros hemos utilizado esta equivalencia a lo largo del presente estudio, aunque tal sinonimia deba ser necesariamente matizada, puesto que a pesar de que expectativa y plusvalía hacen referencia a la misma realidad, lo hacen en planos distintos⁵⁵⁰. En este sentido, Fernando García y Fernández González, sostienen que las plusvalías son los incrementos de valor derivados de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que aún no hayan sido plenamente realizadas⁵⁵¹, es decir, que en realidad se están refiriendo a las expectativas urbanísticas. De la misma opinión es Lueña Hernández, que se refiere a la expectativa como plusvalías o valores añadidos. Para este autor, la plusvalía refleja con carácter general el incremento de valor que la actividad urbanística otorga a los terrenos, valor adicional que se incorpora al natural del fondo por las expectativas de usos o rentas futuras derivadas de la ordenación urbanística al servicio de la colectividad⁵⁵². También González Berenguer establece una sinonimia entre ambos conceptos, cuando afirma que las plusvalías son un fenómeno económico consistente en agregar a un patrimonio un valor no debido al esfuerzo del beneficiario⁵⁵³. Mientras que Estévez Goytre

⁵⁵⁰ A pesar de que se trate de dos instituciones muy similares y dependientes, son realidades distintas. Así, las expectativas representan plusvalías aun no realizadas y por tanto, no reconocidas, de forma que su existencia es anterior. Mientras que las plusvalías denotan una realidad económica ya realizada, posterior a la de las expectativas urbanística. Podríamos decir que las plusvalías suponen la materialización fáctica y económica de las expectativas.

⁵⁵¹ FERNANDO GARCÍA, J.F. y FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.J., *Manual de Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*, Madrid, La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos, 2008, p. 164.

⁵⁵² Sostiene, asimismo, la finalidad redistributiva de las plusvalías sobre aquellos eventuales beneficios que excedan de los gastos y riesgos que su receptor perciba como promisión a los fines urbanizadores legalmente prevenidos. Véase LUEÑA HERNÁNDEZ, A., "El concepto de plusvalía urbanística y su evolución dentro del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008", *RDU*, nº 259, 2010, pp. 22-23.

⁵⁵³ Es tarea del legislador, por tanto, corregir la injusticia que supone el que ese enriquecimiento no vaya a manos de la comunidad y, sin embargo, vaya a manos de quien nada ha hecho por merecerlo. Véase GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L., *La financiación del urbanismo y el precio de los terrenos*, Madrid, Montecorvo, 1997, p. 47.

opta por utilizar el término expectativas como sinónimo de aprovechamiento urbanístico, lo que tampoco llega a hacer justicia a este término⁵⁵⁴.

Por su parte, García de Enterría sostiene al respecto que son aumentos de valor derivados de las obras futuribles que vayan a desarrollarse a resultas del proyecto de expropiación⁵⁵⁵; definición ésta que a nuestro juicio puede resultar incompleta, ya que deja fuera de la consideración de expectativas urbanísticas las que, según reza el 36.1 *in fine*, sean *previsibles para el futuro*.

De modo similar, Corral Escribano afirma que las plusvalías son aquellas que se derivan de la parte inicial del artículo 36.1 LEF, esto es, aquellas que resultan del propio proyecto de obras que da lugar a la expropiación; mientras que considera que las expectativas urbanísticas engloban aquellas a las que se refiere el artículo 36.1 LEF *in fine*, esto es, las previsibles para el futuro. No estamos en absoluto de acuerdo con esta diferenciación, ya que los supuestos que recoge el artículo 36 de la ley expropiatoria hacen referencia por igual a situaciones futuras e hipotéticas que aún no han tenido lugar. Lo que diferencia a la expectativa urbanística de cualquier otra institución es básicamente su carácter potencial y no actual, el hecho mismo de tratarse de una posibilidad futura urbanísticamente hablando. Por esta razón, tan futura es aquella expectativa que se deriva del posible crecimiento de la ciudad, como la que parte de las obras que van a derivarse del Proyecto del que trae causa la expropiación misma. No tiene sentido diferenciar entre plusvalías y expectativas por su mayor o menor potencialidad futura.

La definición que encontramos más acertada, por contener todos los elementos que a nuestro juicio caracterizan esta institución, es la de Serrano Alberca. Por un lado, delimita este autor las plusvalías como el mayor valor que el mercado da a un terreno por su situación cercana a la ciudad y por el reconocimiento de su destino urbanístico. Circunstancias estas que son, claramente, ejemplos de expectativas urbanísticas. Por otro lado, en cuanto a las expectativas, las define como las posibilidades de que un suelo tenga aprovechamiento urbanístico en un futuro, esto es, de ser clasificado con destino urbanístico⁵⁵⁶, las potencialidades de un suelo antes de su clasificación urbanística, que no obstante no ser, en principio, valorables y ser expresamente excluidas de la valoración por las leyes del suelo, el Tribunal Supremo ha matizado que en ciertos casos han de reconocerse porque son verdaderas plusvalías.

⁵⁵⁴ Y decimos esto dado que Estévez recoge que el suelo no urbanizable «queda excluido de toda posible expectativas urbanística de urbanización». Véase ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual de Derecho Urbanístico, doctrina, legislación y jurisprudencia*, Granada, Comares, 2008, p. 72.

⁵⁵⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, op. cit., pp. 124-125.

⁵⁵⁶ SERRANO ALBERCA, J.M., “Las valoraciones en la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo”, op. cit., p. 98.

2.2. DEFINICIÓN LEGAL

Si la definición doctrinal del término expectativa ha revestido cierta dificultad, encontrar un concepto de esta institución en los diferentes textos legales ha sido mucho más complejo. Si el problema de la doctrina ha sido dar por sentada una institución que, a día de hoy, sigue huérfana de una verdadera teoría, con el legislador ocurre algo similar.

Todas las leyes, sin excepción, han hecho alguna mención a las expectativas urbanísticas, tanto en sus Exposiciones de Motivos, como en su articulado; sea para vetarlas, sea para permitir su consideración. Sin embargo, lejos de establecer un concepto, una definición siquiera mínima, en numerosas ocasiones se ha eludido denominarlas por su verdadero nombre. Esta situación ha contribuido, lógicamente, a acrecentar el mal uso que del término expectativa urbanística se ha venido haciendo de forma continuada. Incluso el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, aun tratándose de la norma que más ha innovado en materia de expectativas urbanísticas, tampoco se preocupa de establecer su definición; de ahí que, como veremos, para llegar a una definición, nos vemos en la tesitura de interpretar *a contrario sensu* uno de sus artículos.

Ya la Ley de Expropiación Forzosa se negó a utilizar el término expectativa, sustituyéndolo por el de plusvalía, cuando se refería a las que fueran consecuencia directa del Plan o Proyecto de obras que daban lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro (art. 36 LEF). Encontramos la primera aproximación legal al concepto de expectativa en la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956. De hecho, se trata de una de las innovaciones más interesantes que recoge y lo bien cierto es que, a pesar de la gran incoherencia entre su Exposición de Motivos y el desarrollo posterior en su articulado, debemos reconocer que es la ley que mejor ha definido y detallado las expectativas, de manera totalmente objetiva y científica. Así, define las expectativas *de uso o rentas futuras* como el valor adicional al valor actual del inmueble, como resultado principal de la inversión urbanizadora a consecuencia de las obras en proyecto. Por su parte, los artículos 90.1.a) y 95 establecen que son las perspectivas o posibilidades apreciables de aprovechamiento o utilización urbanística del terreno.

En 1962, gracias al Primer Proyecto de instrucciones para determinar los índices municipales de valoración del suelo, emitido por el Ministerio de Vivienda, encontramos la primera definición formal de lo que es una expectativa urbanística: son las posibilidades de utilización real futura que tiene un terreno en función del crecimiento de la ciudad, de su planeamiento urbanístico y de sus condiciones intrínsecas.

También la Ley 19/75, de 2 de mayo, del Suelo, se refiere a las expectativas en su Exposición de Motivos y posteriormente, en su artículo 86.1º, concibiéndolas

como valores o rendimientos que tengan relación directa o indirecta con la posible utilización urbana de los terrenos y las contraponen a los derechos adquiridos⁵⁵⁷. Por el contrario, el Texto Refundido de 1976 no recoge alusión alguna al término expectativa a lo largo de su articulado. Esto no significa, sin embargo, que el legislador obviara su existencia. Aparecen definidas, en el artículo 104.b) *in fine*, aunque se omitiese su denominación, como ya hizo la Ley del Suelo de 1975: se trata de aquellos valores o rendimientos que tengan relación directa o indirecta con la posible utilización urbana de los terrenos.

La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y el Texto Refundido de 1992 tenían muy claro el veto a las expectativas urbanísticas. Siendo consecuentes con esta prohibición, ninguna de estas normas recoge ninguna referencia a las mismas, ni tampoco a los rendimientos o valores futuros de los terrenos, como venía siendo costumbre en las leyes anteriores. En este caso, debemos entender por expectativas las alusiones a los aprovechamientos urbanísticos, cuando por ejemplo, la Exposición de Motivos de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo recoge que la valoración de estas facultades en función de los aprovechamientos urbanísticos sólo es aceptable y coherente para las surgidas a partir de un determinado momento del proceso de ejecución del planeamiento. Para las anteriores, su valoración debe prescindir de aquéllos e incorporar sólo la posibilidad efectiva de modificación física del terreno, pues aún no se han adquirido dichos aprovechamientos. La Ley del Suelo y Valoraciones de 1998 no recoge alusión alguna a las expectativas.

Y con ello llegamos a las Leyes de Suelo de 2007 y 2008, que sin duda, son las que más juego han ofrecido en esta cuestión. No sólo en cuanto a la naturaleza jurídica de esta institución, sino sobre todo, por ser una fuente inagotable de ideas innovadoras en cuanto a expectativas se refiere. Ya la LS07 hacía referencia a varios tipos de expectativas, al menos nominalmente: así, la Exposición de Motivos habla de expectativas de revalorización que derivaban de la clasificación misma del suelo. Pero también se recogen las expectativas generadas por la acción de los poderes públicos o las derivadas de la actividad administrativa de ordenación de los usos del suelo, junto a las expectativas especulativas, propias del método de comparación. Todo ello se repite en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008.

⁵⁵⁷ Dice la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1975 que «*la regulación del uso de unos terrenos a nivel de Plan Parcial consolida de forma concreta la expectativa de urbanización. Sin embargo, esta expectativa tampoco es definitiva, si no va inmediatamente seguida de la ejecución de la urbanización y del cumplimiento por el propietario de sus obligaciones y cargas. Por el contrario, queda condicionada a unos plazos de caducidad que permiten, frente a su titular, reintegrar los terrenos automáticamente a su primitiva situación de rústicos en el caso de que la ejecución inmediata del Plan se viese frustrada. Ese plazo de caducidad tiene un efecto de garantía múltiple*».

No es de extrañar, por tanto, que podamos extraer una definición de lo que sean las expectativas urbanísticas, aunque sea a través de la interpretación de varios artículos: así, en base a la legislación urbanística vigente, son expectativas urbanísticas la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial y urbanística que no hayan sido plenamente realizados, es decir, patrimonializados por el propietario del suelo (arts. 22.2 y 23.2 TRLS08).

2.3. DEFINICIÓN JURISPRUDENCIAL

Para cerrar esta ronda de definiciones, nos queda por ver la que ofrecen los tribunales al respecto.

Al contrario que ocurre con la definición de la expectativa urbanística por parte de doctrina y legislación, la jurisprudencia ha sido mucho más rica en cuanto a las aportaciones sobre la materia que ahora nos ocupa. Lo bien cierto es que, sentencia tras sentencia, encontramos diferentes aproximaciones a la materia que nos permiten forjarnos una idea mucho más concreta de lo que debemos entender que son las expectativas urbanísticas. Y ello a pesar de que la propia legislación urbanística haya sido caprichosa en nuestro país, ya que no puede afirmarse con rotundidad que haya existido una constante en el reconocimiento de expectativas por el legislador. Este hecho ha requerido de una gran capacidad de interpretación por parte de los tribunales y en concreto del Tribunal Supremo que, como veremos, ha demostrado una formidable habilidad para moverse a lo largo de la *frontera de la legalidad*⁵⁵⁸ y poder continuar concediendo expectativas en el precio del suelo, incluso cuando su reconocimiento había sido vetado por las leyes del suelo. De ahí la necesaria máxima que reza que «*el concepto expectativa urbanística no es un concepto unívoco y presenta otras acepciones*». Esas diferentes acepciones y matizaciones han permitido a los tribunales que no se proclamase la exclusión de las expectativas de la valoración del suelo no urbanizable, de forma imperativa, absoluta y general⁵⁵⁹, lo que pone de manifiesto que, aunque sea de esta manera, la jurisprudencia española ha sido invariable en cuanto a la efectiva inclusión de expectativas urbanísticas en la valoración del suelo.

En cuanto al concepto mismo de esta institución, el Tribunal Supremo ha establecido que por expectativas urbanísticas debe entenderse toda posibilidad, futura o hipotética, que un terreno pueda tener de ser utilizado por

⁵⁵⁸ VALENCIA MARTÍN, G., “El justiprecio en la Expropiación Forzosa”, op. cit., p. 78.

Estamos de acuerdo con Boix Palop cuando sostiene que sería necesario lograr una fórmula que constriña a los jueces definitivamente y les fuerce a aplicar los valores legales, aún en el caso en que no coincidan sustancialmente sus criterios con los de mercado. Véase BOIX PALOP, A., “Expropiación del suelo y expectativas en la nueva Ley de Suelo y su Reglamento de Valoraciones”, op. cit., p. 255.

⁵⁵⁹ STS de 20 de junio de 1997 (ROJ 4393/1997, rec. 2687/1995, Pte. Xiol Ríos).

determinadas circunstancias⁵⁶⁰, esto es, su potencialidad urbanística⁵⁶¹. Se trata de la previsibilidad razonable de que en un tiempo significativo en términos económicos, mediando la oportuna modificación o revisión del planeamiento, un suelo será utilizado para una finalidad urbanística⁵⁶², sin perjuicio de valorar incrementos de valor fundados en el destino que sectorialmente se establecieran para el suelo o basados en el destino a que se fuese a dedicar el suelo expropiado⁵⁶³.

A juicio del Tribunal Supremo, esta potencialidad urbanística del suelo rural se deriva de factores objetivos, esto es, circunstancias ciertas y concretas, que hacen prever de forma razonable que el terreno podrá ser incorporado al proceso urbanizador⁵⁶⁴. Las circunstancias objetivas que los tribunales han concretado a tal efecto derivan, en realidad, de un único factor que nos debe resultar familiar: la localización. En efecto, estima el Alto Tribunal que son factores como la proximidad inmediata del inmueble a núcleos urbanos⁵⁶⁵, a las vías de comunicación y a centros de actividad económica⁵⁶⁶; la edificación

⁵⁶⁰ STS de 10 de diciembre de 2013 (ROJ 5968/2013, rec. 976/2011, Pte. Olea Godoy).

⁵⁶¹ SSTS de 2 de febrero de 1995 (ROJ 464/1995, rec. 4206/91, Pte. Hernando Santiago) y de 16 de mayo de 1997 (ROJ 3448/1997, rec. 10291/1991, Pte. Fernández Montalvo).

⁵⁶² SSTS de 6 de junio de 2000 (ROJ 4632/2000, rec. 1565/1996, Pte. Hernando Santiago); de 12 de diciembre de 2002 (ROJ 8358/2002, rec. 6994/1998, Pte. Sieira Mínguez); y de 24 de octubre de 2011 (ROJ 6925/2011, rec. 634/2011, Pte. Herrero Pina); de 11 de febrero de 2013 (ROJ 533/2013, rec. 2871/2010, Pte. Del Riego Valledor) y de 27 de octubre de 2014 (ROJ 4218/2014, rec. 5649/2011, Pte. Herrero Pina).

⁵⁶³ SSTS de 12 de diciembre de 2002 (ROJ 8358/2002, rec. 6994/199, Pte. Sieira Mínguez); de 20 de junio de 1997 (ROJ 4393/1997, rec. 2687/1995, Pte. Xiol Ríos) y de 21 de junio de 2003 (ROJ 4334/2003, rec. 183/1999, Pte. González Navarro).

⁵⁶⁴ SSTS de 2 de marzo de 1998 (ROJ 1408/1998, rec. 9411/1992, Pte. Xiol Ríos); de 26 de octubre de 2006 (ROJ 6426/2006, rec. 8019/2003, Pte. Robles Fernández); de 13 de noviembre de 2007 (ROJ 7408/2007, rec. 685/2004, Pte. Robles Fernández); y de 26 de junio de 2008 (ROJ 3168/2008, rec. 1843/05, Pte. Robles Fernández). Establece la STS de 16 de mayo 2012 (ROJ 3482/2012, rec. 2177/2009, Pte. Puente Prieto) que las expectativas urbanísticas de los terrenos rústicos -a los que se equipara el suelo clasificado como urbanizable no programado, cual es el caso- pueden ser tomadas en consideración para el cálculo del valor de los mismos. Y continúa *«ha declarado esta Sala, que la Ley 6/1998 ha restablecido el criterio del Texto Refundido de la Ley del Suelo, de 9 de abril de 1976, permitiendo apreciar las expectativas urbanísticas de un suelo rústico para evaluarlo a efectos expropiatorios, estimando que concurren tales expectativas cuando existen indicios de una edificación progresiva en la zona o el suelo se ubica a escasos kilómetros de un núcleo urbano, con una razonable previsibilidad de que en un tiempo significativo en términos económicos se incorporará al proceso urbanizador»*.

⁵⁶⁵ La STSJ Madrid de 22 de enero de 2013 (ROJ M 726/2013, rec. 121/2009, Pte. Sanz Heredero) sostiene que considera la efectiva concurrencia de expectativas urbanísticas, ya que los terrenos expropiados se encontraban cercanos a zonas urbanizadas.

⁵⁶⁶ SSTS de 19 de julio de 2005 (ROJ 4974/2005, rec. 6749/2001, Pte. Lecumberri Martí); de 25 de enero de 2006 (ROJ 725/2006, rec. 133/2003, Pte. Puente Prieto) y de 3 de octubre de 2006 (ROJ 5594/2006, rec. 4599/2003, Pte. Herrero Pina).

progresiva en la zona en la que se ubiquen los terrenos⁵⁶⁷; o que se trate de zonas de interés especial u otras circunstancias⁵⁶⁸, los que denotarán esa potencialidad urbanística⁵⁶⁹.

2.4. EL CONCEPTO DE EXPECTATIVA URBANÍSTICA

Analizados las distintas definiciones que encontramos en nuestro ordenamiento jurídico sobre las expectativas urbanísticas, nos encontramos en disposición de acometer esta misma tarea.

Como sabemos, la posibilidad de valorar expectativas urbanísticas ha sido negada tradicionalmente por el artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa. Esta ha sido la constante en nuestra legislación urbanística; así, las diferentes leyes del suelo han dejado claro en sus respectivas Exposiciones de Motivos, que las perspectivas urbanísticas de un inmueble clasificado como no urbanizable o como urbanizable no programado, nunca podrían engrosar el valor del suelo en una indemnización expropiatoria. Este extremo se ha desarrollado con más o menos rigor por parte de estas leyes, ya que si recordamos, la única que fue consecuente con esta expresa prohibición fue la Ley del Suelo de 1992 (y por ende la de 1990). Las restantes leyes urbanísticas, sin excepción, han sido menos coherentes y más permisivas con la inclusión de expectativas urbanísticas, sobre todo la vigente Ley de 2008.

Ahora bien, muy pesar de la tradicional prohibición que impide que el justiprecio albergue tales expectativas, hemos podido apreciar cómo la jurisprudencia ha venido admitiendo de forma continuada e invariable la consideración de eventuales circunstancias, que denotasen una más que evidente potencialidad urbanística de los terrenos no urbanizables y urbanizables no programados, siempre que aquéllas fueran reales y resultasen

⁵⁶⁷ STS de 17 de noviembre de 2008 (ROJ 6058/2008, rec. 5709/2007, Pte. Martínez de Velasco).

⁵⁶⁸ STS de 12 de diciembre de 2012 (ROJ 8187/2012, rec. 48/2010, Pte. Lesmes Serrano).

⁵⁶⁹ Establece en su Sentencia de 6 de junio de 2012 (ROJ 4329/2012, rec. 5236/2009, Pte. Lesmes Serrano), que «*la finca expropiada disfruta de unas innegables e intensas expectativas urbanísticas, por encontrarse próxima a la zona de expansión urbana por el sur de Móstoles y prácticamente pegada al suelo urbano de Fuenlabrada, junto a la urbanización «Loranca Ciudad Jardín». Recuérdese que, según nuestra jurisprudencia, pueden constituir índice de tales expectativas una edificación progresiva de la zona o el hallarse el suelo a escasos kilómetros de un núcleo urbano, con una razonable previsibilidad de que en un tiempo significativo en términos económicos se incorporará al proceso urbanizador*». En el mismo sentido, véanse las SSTs de 26 de octubre de 2006 (ROJ 6426/2006, rec. 8019/03, Pte. Robles Fernández); de 13 de noviembre de 2007 (ROJ 7408/2007, rec. 685/2004, Pte. Robles Fernández); de 26 de junio de 2008 (ROJ 3168/2008, rec. 1843/2005, Pte. Robles Fernández); de 16 de mayo de 2012 (ROJ 3482/2012, rec. 2177/2009, Pte. Puente Prieto); de 21 de octubre de 2013 (ROJ 5043/2013, rec. 1569/2011, Pte. Herrero Pina); de 4 de noviembre de 2013 (ROJ 5569/2013, rec. 814/2011, Pte. Del Riego Valledor); de 19 de noviembre de 2013 (ROJ 5512/2013, rec. 815/2011, Pte. Fonseca-Herrero Raimundo) y de 4 de diciembre de 2013 (ROJ 6035/2013, rec. 975/2011, Pte. Trillo Alonso).

acreditadas⁵⁷⁰. Estas circunstancias solían estar relacionadas con la situación del inmueble y las posibilidades edificatorias del suelo, siendo bautizadas invariablemente por los tribunales como expectativas urbanísticas.

La legislación actual ha recobrado el sentido del artículo 36.1 LEF, al establecer que no podrán considerarse en el justiprecio aquellas expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística, que no hayan sido aun plenamente realizadas⁵⁷¹. Así lo establecía el artículo 22 LS07 y el TRLS08 insiste en esta imposibilidad tras afirmar en su Exposición de Motivos que debe valorarse lo que hay, no lo que el Plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto. Aunque posteriormente y de forma completamente inopinada, el artículo 23.1.a) TRLS08 posibilita la *corrección al alza* de la valoración alcanzada para el suelo en situación de rural, aplicando los concretos criterios de localización que el propio precepto recoge⁵⁷². Y a pesar de las similitudes entre estos factores de localización y las más tradicionales expectativas urbanísticas que han venido aplicando los tribunales, el TRLS08 continúa insistiendo en la prohibición de contabilizar tales expectativas.

Ante esta situación, cualquier persona ajena al Derecho urbanístico podría hacerse la siguiente pregunta: si las expectativas urbanísticas están prohibidas en la legislación actual ¿cómo es posible que la jurisprudencia admita su inclusión sin ambages⁵⁷³ en el precio del suelo? ¿Significa esto que los tribunales están haciendo oídos sordos a los dictados de las leyes del suelo?

⁵⁷⁰ Entre otras muchas, véanse las Sentencias de 11 de enero de 2006 (ROJ 172/2006, rec. 2967/2002, Pte. Puente Prieto); de 5 de julio de 2006 (ROJ 4247/06, rec. 1911/2003, Pte. Puente Prieto); y de 13 de noviembre de 2007 (ROJ 7408/2007, rec. 685/2004, Pte. Robles Fernández).

⁵⁷¹ Por todas, la STS de 9 de julio de 1994 (ROJ 19118/1994, Pte. Peces Morate), que recuerda que todas aquellas expectativas que se generen como consecuencia del Proyecto de obras que da lugar a la expropiación, no pueden tenerse en consideración para la valoración de los terrenos, por ser contrarias al artículo 36.1 LEF.

⁵⁷² Artículo 23 TRLS08, «1- Cuando el suelo sea rural a los efectos de esta Ley: a) Los terrenos 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 deba entenderse referida la valoración. 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. 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». Debemos recordar que la STC 141/2014, de 11 de septiembre, ha declarado inconstitucional el inciso que hace referencia a «hasta el doble».

⁵⁷³ De forma general, bajo la tan manida afirmación de que un suelo rural goza de unas innegables expectativas urbanísticas, que han de incrementar su valor intrínseco. Por todas, véase la STS de 21 de noviembre de 1991 (ROJ 13377/1991, Pte. García Manzano).

Como decíamos al comienzo de este estudio, el empleo del término expectativa de forma inapropiada ha conducido a la vulgarización del concepto. Pero resulta evidente que su uso con desafortunada frecuencia, también en el lenguaje jurídico, ha llevado a que su significado sea manifiestamente ambiguo, en mayor medida en el campo urbanístico⁵⁷⁴. Por esta razón, resulta perentorio el establecimiento de una terminología apropiada para referirse a la institución que nos ocupa dado que, como hemos visto, con su uso hacemos alusión, como poco, a dos realidades diferentes. Carece de sentido que doctrina y jurisprudencia utilicen de forma indistinta el término expectativa urbanística para referirse tanto a aquellas circunstancias que revelan la potencialidad urbanística de un inmueble que, por su situación, carece de aprovechamiento urbanístico alguno, como aquellas otras situaciones que son efectivamente admitidas por ley y jurisprudencia, como la localización.

En nuestra opinión, se está incurriendo en un claro error de concepto en cuanto a la consideración de las expectativas urbanísticas. Es evidente que existen y que tienen un importantísimo papel en nuestro Derecho urbanístico. Pero como hemos observado, el uso que se está haciendo de esta expresión a día de hoy, lleva a indudables equívocos. Resulta, por ello, necesario que se limite el uso de la expresión expectativa urbanística en su sentido más estricto, sólo para aquellas situaciones que han sido prohibidas por reflejar una ilegal potencialidad urbanística. Mientras que debe extenderse la utilización de una terminología distinta para hacer referencia a cualesquiera otras circunstancias que afecten a los inmuebles y que han sido plenamente admitidas por la vigente legislación del suelo, sean situacionales o propias del inmueble, dado que en ningún caso se trata de expectativas urbanísticas.

Las razones que abonan nuestra hipótesis son las siguientes:

- En primer lugar, porque tanto la LS07 como el TRLS08, permiten que determinadas circunstancias que tradicionalmente habían integrado esta institución, sean tenidas en cuenta de forma expresa como factores que incrementen el valor del suelo. Y ello a pesar de establecer la prohibición expresa de contabilizar expectativas urbanísticas.
- En segundo lugar, porque el propio Tribunal Supremo ha hecho hincapié en el hecho de que existen distintos *tipos* de expectativas⁵⁷⁵. Así, al ser cuestionado sobre la posibilidad de que el método de comparación ya incorporase expectativas y que, de añadirse posteriormente las derivadas de la localización del inmueble, repercutieran doblemente en la formación del justiprecio, el Tribunal fue tajante en su respuesta: «*no tienen por qué ser las mismas*». También la STS de 24 de septiembre de 2001

⁵⁷⁴ STS de 28 de mayo de 2001 (ROJ 4391/2001, rec. 462/1997, Pte. González Navarro).

⁵⁷⁵ Lo dejó claro en la STS de 24 de septiembre de 2012 (ROJ 6437/2012, rec. 5975/2009, Pte. Del Riego Valledor) y de 13 de mayo de 2013 (ROJ 2362/2013, rec. 2326/2010, Pte. Herrero Pina).

establece la posibilidad de tomar en consideración lo que denomina expectativas en sentido lato, contraponiéndolas a las expectativas en sentido estricto⁵⁷⁶. Además, no podemos dejar de mencionar que, desde antiguo, el Alto Tribunal sostiene que el concepto de expectativa dista mucho de ser unívoco, por lo que caben distintas acepciones y significados⁵⁷⁷. Como veremos a continuación, no todas estas circunstancias deben ser denominadas expectativas urbanísticas.

- En tercer lugar, dado que el estudio jurisprudencial pone de manifiesto que las circunstancias que los tribunales tienen en cuenta para incrementar el valor del suelo rural, son de muy diversa clase y condición, se hace necesario establecer una clasificación de cuantos factores puedan tener relevancia sobre el valor del suelo, entre ellos y sobre todo, las expectativas urbanísticas.

Por todas estas razones, creemos de gran interés llevar a cabo una clasificación de cuantos factores puedan tener incidencia real sobre el valor del suelo. De este modo, establecidos sus rasgos característicos, podremos delimitar qué circunstancias son, en puridad, merecedoras del calificativo de expectativa urbanística⁵⁷⁸ y qué otras no lo son. Asimismo, trataremos de depurar el uso del lenguaje que se asocia a las mismas.

En este estudio diferenciaremos, al menos, dos categorías distintas de circunstancias, que no de expectativas. Aquellas que propiamente deben recibir la calificación de expectativas urbanísticas, frente a otro grupo conformado por otros valores que incrementan el valor del suelo, sin que tengan en ningún caso una connotación urbanística. Son los que denominaremos valores no urbanísticos, que son aquellos que no constituyen una expectativa. Este será nuestro punto de partida.

⁵⁷⁶ STS de 24 de septiembre de 2001 (ROJ 7055/2001, rec. 4555/1997, Pte. González Navarro).

⁵⁷⁷ STS de 20 de junio de 1997 (ROJ 4393/1997, rec. 2687/1995, Pte. Xiol Ríos).

⁵⁷⁸ La doctrina ha llevado a cabo algún intento aislado de clasificar las expectativas urbanísticas. Encontramos una clasificación de las expectativas a raíz de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que de manera bastante simple, distingue entre expectativas en sentido subjetivo, entendiéndose por tales las procedentes del mayor valor incorporado por el mercado del suelo como consecuencia de la ponderación de razones urbanísticas (asociadas al destino final del suelo en razón del previsible devenir de la ordenación urbanística). Y expectativas objetivas, identificadas por la jurisprudencia como las posibilidades, futuras o hipotéticas, que el terreno puede tener por determinadas circunstancias, como la proximidad a núcleos urbanos, a vías de comunicación y centros de actividad económica, entre otras. Véase JIMÉNEZ BUESO, A., "La ponderación de expectativas urbanísticas en la valoración del suelo en situación de suelo rural", *Práctica Urbanística*, nº 124, 2013, p. 37.

Esta clasificación es, a nuestro modo de ver, excesivamente sucinta, sin que recoja todos los supuestos que con incidencia en el valor del suelo, tienen reflejo en nuestra legislación urbanística. Ello además de utilizar una terminología que puede llevar al equívoco. Por esta razón, creemos que la *clasificación* de circunstancias que propondremos más adelante hace gala de un mayor rigor conceptual.

2.4.1. Las expectativas urbanísticas como expectativas de aprovechamiento

Ni que decir tiene que las de aprovechamiento son las expectativas en el sentido más tradicional del término. Representan la potencialidad urbanística de un suelo concreto, derivada no de la actuación del propietario, sino de la actividad urbanística pública, planificadora y urbanizadora al servicio de la comunidad. Son por tanto expectativas de aprovechamiento urbanístico, que suponen un valor adicional al valor natural del inmueble que carece, *per se*, de tal posibilidad edificatoria por estar en situación básica de rural. Tienen, a la postre, un marcado carácter especulativo.

En cuanto nos interesa, estas expectativas representan aquellas hipótesis de revalorización futura del suelo rural, que se obtendrá gracias a la transformación del terreno, pero que por no ser actual, no debería afectar de forma concreta al valor natural del terreno en la fecha a la que deba referirse la valoración. Esta es la característica principal de las expectativas de aprovechamiento: el hecho de que no se trate de incrementos de valor que puedan ser calificados de reales, actuales y comprobados en el momento de llevarse a cabo la valoración del inmueble, como exigen la LEF (art. 36.1) y la Ley de Suelo de 2008 (arts. 22 y 23), ya que, como recuerda la Sentencia de 12 de junio de 2013, las expectativas por definición se refieren a futuro⁵⁷⁹.

De este modo, si el inmueble de que se trate se encuentra en la situación básica de rural a la fecha de la valoración, toda adición de valor derivada de circunstancias urbanísticas meramente futuribles, hipotéticas o no actuales⁵⁸⁰ está tajantemente descartada. De ahí que la imposibilidad o limitación para edificar en un suelo rústico o no urbanizable no debe incluir una partida referente a expectativas, dado que no existe un derecho a edificar en este tipo de suelo⁵⁸¹. Al tratarse, por tanto, de aumentos de valor o de beneficios que emanan de la transformación urbanística del suelo, bien podrían denominarse plusvalías urbanísticas, ya que aunque son distintas a las plusvalías económicas, comparten con éstas el nacer de un incremento de valor. De tal forma que podemos identificar plenamente estas expectativas con las plusvalías urbanísticas.

En cuanto se refiere a su regulación jurídica, esta institución ha sido vetada en el suelo rural por prácticamente la totalidad de las leyes del suelo y también por la legislación expropiatoria. Así, el artículo 36.1 LEF impide que se tengan en cuenta todas aquellas plusvalías que se generen o dependan del Proyecto de

⁵⁷⁹ STS de 12 de junio de 2013 (ROJ 3230/2013, rec. 5939/2010, Pte. Trillo Alonso).

⁵⁸⁰ Cosa distinta son las autorizaciones especiales derivadas, por ejemplo, del artículo 44 RGU, ya que se trata de procedimientos excepcionales que implican una calificación puntual para la construcción de usos industriales.

⁵⁸¹ SSTs de 16 de mayo de 2012 (ROJ 3482/2012, rec. 2177/2009, Pte. Puente Prieto) y de 14 de febrero de 2012 (ROJ 710/2012, rec. 6135/2008, Pte. Díez-Picazo Giménez).

obras que da lugar a la expropiación⁵⁸², pero también las previsibles en el futuro⁵⁸³. También el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 se hace eco de esta prohibición en su artículo 23.2º, al sostener que el suelo rural se valorará exclusivamente mediante el método de capitalización de rentas, sin que puedan considerarse las expectativas derivadas de los incrementos de valor derivados de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido plenamente patrimonializados⁵⁸⁴. Queremos traer a colación, sin embargo, lo establecido al respecto por el Tribunal Supremo, ya que pone de manifiesto que si efectivamente los tribunales interpretan la ley, no siempre lo hacen de conformidad con lo que ésta establece. Así, cuando resulta de aplicación la norma específica contenida en el artículo 24 de la Ley 6/98, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en relación a la fecha a que debe referirse la valoración, no es aplicable el art. 36 LEF, que sí lo es en cuanto a que no son valorables las plusvalías que sean consecuencia directa del Plan o Proyecto de obras que dan lugar a la expropiación; y ello sin que puedan confundirse aquellas plusvalías que sean consecuencia directa del Plan o Proyecto de obras que dan lugar a la expropiación, sin que puedan confundirse aquellas plusvalías con la clasificación del suelo al momento del inicio del Plan o Proyecto⁵⁸⁵.

En cuanto se refiere a estas expectativas de aprovechamiento, encontramos no sólo las más evidentes, que son las que refiere el artículo 36.1 LEF, sino también las derivadas de los factores situacionales del artículo 23 TRLS08 y los supuestos previstos en los artículos 25 y 26 de la misma Ley, que hacen referencia respectivamente a la indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización y la indemnización de la iniciativa y promoción de las actuaciones de urbanización o edificación.

Si bien es cierto que estas expectativas de aprovechamiento coinciden con aquellas que han sido indefectiblemente prohibidas por nuestra legislación, convirtiéndose por tanto, en el prototipo de la expectativa urbanística, no podemos sino preguntarnos cuáles son las diferentes variantes que encontramos en nuestro ordenamiento jurídico.

⁵⁸² STS de 21 de febrero de 1979 (ROJ 3754/1979, Pte. Carretero Pérez).

⁵⁸³ STS de 9 de julio de 1994 (ROJ 19118/94, Pte. Peces Morate).

⁵⁸⁴ Artículo 23 TRLS08, «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».

⁵⁸⁵ STS de 7 de junio de 2006 (ROJ 3231/2006, rec. 2583/2003, Pte. Robles Fernández).

2.4.2. Las expectativas previstas en el artículo 36.1º de la Ley de Expropiación Forzosa

El artículo 36.1º LEF recoge el primer contenido de las expectativas de aprovechamiento. Esta ha sido la primera gran prohibición que históricamente encontramos en este ordenamiento jurídico. Así, las leyes de suelo, siguiendo su ejemplo, establecieron este mismo veto a considerar las potencialidades de aquellos terrenos que no dispusieran de aprovechamiento urbanístico inherente. Se lleva hasta sus últimas consecuencias la prohibición de contabilización de expectativas no patrimonializadas en el valor del suelo, tal y como recoge la Exposición de Motivos de la ley expropiatoria, representando la verdadera esencia de la máxima que sostiene que debe valorarse lo que hay, no lo que el Plan diga que puede haber en un futuro.

La Ley de Expropiación Forzosa es, por tanto, consecuente con el espíritu general del urbanismo de la época; si de lo que se trataba era de no contabilizar expectativas, resultaba coherente que el artículo 36 prohibiera todos aquellos supuestos en los que se podría dar entrada a las mismas, como son, por un lado, las expectativas urbanísticas que se derivan del Proyecto expropiatorio, esto es, de las obras de las que trae causa la expropiación del inmueble. Es el supuesto que recoge el inciso inicial del artículo 36.1º LEF.

Por otro lado, aquellas otras que tienen su fundamento en actuaciones futuras. Se refiere, por tanto, a cuantas situaciones que, no siendo actuales, pudieran derivarse a futuro, esto es sin provenir directamente del Proyecto de expropiación, con lo que no dejan de ser meras predicciones urbanísticas. Está previsto por el mismo artículo 36.1º LEF, pero *in fine*. Veamos estos dos supuestos con mayor detalle.

A. Aquellas que sean consecuencia directa del Plan o Proyecto de obras que da lugar a la expropiación; inciso inicial del artículo 36.1º de la Ley de Expropiación Forzosa

Como sostiene García de Enterría, la regla más justa, tradicional y general de las que tiene que ver con las expectativas urbanísticas es aquella que prohíbe que se computen en el justiprecio los aumentos de valor derivados de las obras futuras que vayan a desarrollarse a resultas del Proyecto de expropiación⁵⁸⁶. Y esto es así, dado que el valor del justiprecio debe referirse al momento de inicio del expediente de tasación⁵⁸⁷, por lo que ha de excluirse necesariamente

⁵⁸⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, op. cit., pp. 124-125.

⁵⁸⁷ Según recoge el artículo 28 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, se considerará iniciado el expediente expropiatorio a todos los efectos, al día siguiente de aquel en que haya adquirido firmeza el acuerdo declaratorio de necesidad de ocupación, con independencia de la fecha en que la Administración expropiante extienda la correspondiente

todo aquello que correspondiere, en concepto de plusvalía, al propio Proyecto determinante de la expropiación.

Gracias a la prohibición de este primer inciso del artículo 36.1º LEF, la consideración del justiprecio no debe verse influida, en ningún caso, por las eventuales y futuras expectativas urbanísticas que la obra habilitante de la expropiación pueda reportar⁵⁸⁸. En su virtud, las plusvalías que los bienes puedan sufrir como consecuencia de la ejecución del Plan u obra que determina la expropiación, no deben ser elementos incidentes en los justiprecios, con el fin de que representen lo más adecuada y acertadamente posible el valor real que los bienes tengan en el momento de la expropiación⁵⁸⁹. Así, por ejemplo, se prohíbe tener en cuenta todos aquellos incrementos de valor derivados del desarrollo urbanístico previsto para la zona que derive precisamente de la obra de infraestructura ferroviaria que se acomete gracias a la expropiación⁵⁹⁰, ni tampoco su transformación en suelo industrial merced a la actuación aprobada⁵⁹¹.

Ahora bien, aunque el artículo 36 LEF sólo alude a las plusvalías, ello no quiere decir que no deban tenerse en cuenta las depreciaciones que sean igualmente consecuencia del Plan o Proyecto que dé lugar a expropiación⁵⁹², e incluso las que sin estar íntimamente ligadas con el Proyecto, se entiende que sean consecuencia del mismo⁵⁹³. Se trata de las minusvalías, entendiendo por tales

licencia de apertura. Véanse las SSTs de 27 de diciembre de 1989 (ROJ 10948/1989, Pte. Hernando Santiago) y de 30 de marzo de 1990 (ROJ 3019/1990, Pte. Sánchez Andrade y Sal).

⁵⁸⁸ STS de 6 de junio de 2000 (ROJ 4632/2000, rec. 1565/1986, Pte. Hernando Santiago).

⁵⁸⁹ Véase la STS de 8 de febrero de 1997 (ROJ 801/1997, rec. 13663/1991, Pte. Peces Morate). En el mismo sentido, SSTs de 14 de febrero de 1979 (ROJ 2547/1979, Pte. Casares Córdoba); de 21 de enero de 1986 (ROJ 152/1986, Pte. Rodríguez García); de 18 de febrero de 1991 (ROJ 15734/1991, Pte. Hernando Santiago); de 9 de julio de 1994 (ROJ 5297/1994, rec. 952/1992, Pte. Peces Morate); de 23 de febrero de 1995 (ROJ 984/1995, rec. 2841/1992, Pte. Hernando Santiago); de 30 de septiembre de 1998 (ROJ 5512/1998, rec. 970/1994, Pte. González Rivas); de 19 de julio de 2005 (ROJ 4974/2005, rec. 6749/2001, Pte. Lecumberri Martí); de 28 de noviembre de 2005 (ROJ 6608/2005, rec. 6947/2001, Pte. Lecumberri Martí); de 5 de abril de 2006 (ROJ 2199/2006, rec. 3909/2003, Pte. Robles Fernández); de 5 de julio de 2006 (ROJ 4247/06, rec. 1911/2003, Pte. Puente Prieto); de 3 de octubre de 2006 (ROJ 5594/2006, rec. 4599/2006, Pte. Herrero Pina); de 27 de marzo de 2008 (ROJ 732/2008, rec. 185/2007, Pte. Robles Fernández); de 1 de diciembre de 2008 (ROJ 6494/2008, rec. 5033/2005, Pte. Huelín Martínez de Velasco); de 21 de julio de 2011 (ROJ 5306/2011, rec. 5174/2008, Pte. Díez-Picazo Jiménez); de 11 de octubre de 2011 (ROJ 6809/2011, rec. 1369/2008, Pte. Fernández Valverde) y de 22 de marzo de 2013 (ROJ 1306/2013 rec. 3010/2010, Pte. Olea Godoy).

⁵⁹⁰ STSJ de Castilla La Mancha, de 16 de diciembre de 2008 (ROJ CM 4310/2008, rec. 143/2004, Pte. Iranzo Prades).

⁵⁹¹ STSJ de Valencia de 19 de septiembre de 2007 (ROJ CV 5248/2007, rec. 347/2002, Pte. Climent Barberá).

⁵⁹² STS de 5 de abril de 1979 (ROJ 3376/1979, Pte. Algara Sáinz).

⁵⁹³ Como recuerda la STS de 11 de noviembre de 1987 (ROJ 812/1987, Pte. Rosas Hidalgo), entender que la calificación urbanística de unos terrenos, hecha no por las exigencias o

aquellas circunstancias derivadas del Plan o Proyecto de expropiación, que entrañen una disminución del valor del inmueble sujeto a la misma. Su régimen jurídico, en cuanto nos interesa, funciona igual *-contrario sensu-*, que el de las expectativas urbanísticas: si las plusvalías no deben tenerse en consideración para incrementar el valor de los terrenos a expropiar, tampoco las minusvalías pueden menoscabar el valor del inmueble⁵⁹⁴, como la minusvalía que para un inmueble puede suponer la construcción de una autovía⁵⁹⁵ o su destino a vial o zona verde⁵⁹⁶. Tampoco puede ser causa de disminución de valoración la reconversión de un terreno residencial en industrial como consecuencia de la expropiación, aunque se haya realizado en actuaciones distintas⁵⁹⁷.

Ahora bien, cuando la LEF indica que no se tendrán en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del Plan o Proyecto de obras que dan lugar a la expropiación, se trata de una expresión quizás excesivamente limitada al referirse solamente a Planes o Proyectos de obras, cuando en realidad lo que pretende el legislador es que no influyan en la valoración de los bienes a expropiar las causas determinantes de la expropiación, que si bien de ordinario consistirán en la ejecución de obras, pueden perseguir también otras finalidades⁵⁹⁸. Como ya declaró el Tribunal Supremo, en toda expropiación se indemnizará al propietario con el verdadero valor que en realidad tenga la propiedad de que forzosamente se le priva y ello con independencia de un elemento tan subjetivo por parte de la entidad expropiante como es el fin a que proyecta destinar después lo que por la expropiación adquiere⁵⁹⁹.

Sólo se excluyen, por tanto, las plusvalías derivadas del propio Plan o Proyecto legitimador de las obras⁶⁰⁰, por lo que en principio, se han de tener en cuenta las ajenas al mismo y en particular, las que deriven de otro Plan o Proyecto de obras distinto al que legitimó la concreta operación expropiatoria de que se trate⁶⁰¹. Piénsese por ejemplo, en los beneficios que al titular le pueda reportar

conveniencias urbanísticas, sino por estar presumiblemente afectados por una expropiación derivada de una obra pública y dejarlos carentes de valor a los efectos de la determinación del justiprecio de los mismos, supone el desconocimiento del derecho de propiedad, e infringe el artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa.

⁵⁹⁴ SSTS de 25 de mayo de 1971 (ROJ 524/1971, Pte. Falcón García) y de 2 de julio de 1980 (ROJ 3285/1980, Pte. De Páramo Cánovas).

⁵⁹⁵ STS de 10 de febrero de 2000 (ROJ 959/2000, rec. 9533/1995, Pte. González Navarro).

⁵⁹⁶ STS de 14 de abril de 1986 (ROJ 1992/1986, Pte. Sánchez Andrade y Sal).

⁵⁹⁷ SSTS de 2 de julio de 1980 (ROJ 3285/1980, Pte. De Páramo Cánovas) y de 3 de marzo de 1986 (ROJ 997/1986, Pte. González Mallo).

⁵⁹⁸ PERA VERDAGUER, F., *Expropiación forzosa*, Barcelona, Bosch, 1987, pp. 207 y 214.

⁵⁹⁹ STS de 30 de enero de 1960 (ROJ 1007/1960, Pte. Cerviá Cabrera).

⁶⁰⁰ STS de 3 de marzo de 1978 (ROJ 3386/1978, Pte. Falcón García).

⁶⁰¹ STS de 3 de noviembre de 1969 (ROJ 2718/1969, Pte. Cruz Cuenca).

la ejecución de ese mismo Proyecto sobre otros bienes inmediatos que pueda poseer o por tratarse de una expropiación parcial de su propiedad. Con lo que un mismo terreno puede ver aumentado su valor con la totalidad de la plusvalía en parte y sin nada en otra parte, dependiendo de la porción que se vea afectada por la expropiación.

Del mismo modo, procede indemnizar las plusvalías derivadas de la urbanización consecuencia de una expropiación anterior, que hubiera sido declarada nula, puesto que el artículo 36 LEF sólo ordena que no se tengan en consideración las plusvalías consecuencia directa del Plan⁶⁰², invirtiéndose en todo caso la carga de la prueba, que recaería sobre la Administración⁶⁰³.

B. Las previsibles para el futuro; artículo 36.1º *in fine* de la Ley de Expropiación Forzosa

Establece el inciso final del artículo 36.1º LEF que tampoco se tendrán en cuenta las plusvalías *previsibles para el futuro*. Se establece así una verdadera imposibilidad de inclusión en el justiprecio de cualquier aumento o plusvalía previsible a futuro⁶⁰⁴, sin que contra precepto tan terminante puedan alegarse interpretaciones, analogías o resoluciones judiciales⁶⁰⁵. Algo que, como veremos, no parece que le haya quedado demasiado claro al legislador del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008.

De este modo, se considerará expectativa urbanística todo incremento de valor que derive de la consideración urbanística del inmueble en situación básica de rural, por tratarse de meros elementos especulativos del cálculo, no previsibles y cuya presencia no está asegurada⁶⁰⁶. El requisito al que de nuevo se hace referencia es el de la actualidad del valor del inmueble, por lo que, si el justiprecio debe atender al valor presente de los bienes al momento de la expropiación, a su valor real, no es posible su elevación posterior en base a

⁶⁰² STS de 22 de diciembre de 1978 (ROJ 1890/1978, Pte. Falcón García).

⁶⁰³ STS de 9 de mayo de 1980 (ROJ 2609/1980, Pte. Falcón García). También el Tribunal Supremo resolvió, en Sentencia de 10 de octubre de 1980 (ROJ 3693/1980, Pte. Falcón García), indemnizar las plusvalías derivadas de las previsiones del Plan Parcial de la zona y sector, distinto de la construcción de la Facultad de Medicina de la Universidad Autónoma de Madrid, proyecto que había motivado la expropiación.

⁶⁰⁴ SSTs de 26 de noviembre de 1958 (ROJ 966/1958, Pte. Carreras Arredondo); de 4 de diciembre de 1958 (ROJ 931/1958, rec. 84/1958, Pte. Camprubi y Pader) y de 6 de abril de 1962 (ROJ 2724/1962, Pte. Camprubi y Pader).

⁶⁰⁵ STS de 24 de mayo de 1963 (ROJ 1172/1963, Pte. Camprubi y Pader).

⁶⁰⁶ Véanse las SSTs de 21 de enero de 1986 (ROJ 152/1986, Pte. Rodríguez García); de 26 de junio de 1993 (ROJ 4582/1993, rec. 712/1991, Pte. Peces Morate); de 9 de julio de 1994 (ROJ 19118/1994, Pte. Peces Morate); de 18 de octubre de 1999 (ROJ 6440/1999, rec. 5563/1995, Pte. Peces Morate); de 22 de enero de 2000 (ROJ 294/2000, rec. 8832/1995, Pte. Peces Morate) y de 22 de mayo de 2000 (ROJ 4127/2000, rec. 276/1996, Pte. González Navarro).

circunstancias que implican meras contingencias futuras⁶⁰⁷. La base de la tasación no pueden ser los valores que en un futuro puedan adquirir los bienes, ni ampararse en cálculos eventuales y de no segura realización, en virtud de circunstancias futuras y aleatorias, como las determinaciones futuras del PGOU que aún no se hayan desarrollado.

2.4.3. Los factores de localización del artículo 23 de la Ley de Suelo de 2008

Asimismo, resulta necesario ubicar los denominados factores de localización dentro de la categoría de las expectativas urbanísticas de aprovechamiento, aunque no todos los supuestos a los que se refiere el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, como veremos a continuación.

Recoge el artículo 23 de la vigente Ley de Suelo, que debemos entender por factores de corrección del valor del suelo rural, determinados factores situacionales objetivos 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 valoración⁶⁰⁸.

A nuestro modo de ver, de los tres supuestos de corrección por localización a los que se refiere el TRLS08, sólo los dos primeros integran la categoría de expectativas de aprovechamiento. La ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, sin embargo, no constituye una expectativa, sino un simple valor distinto al aprovechamiento. Y esto es así porque tanto la accesibilidad a núcleos de población, como a centros de actividad económica, hacen referencia a circunstancias que, aunque objetivas, su importancia radica lo que supone para el inmueble: la posibilidad de reclasificación en caso de que dicho inmueble fuera *engullido* por la expansión urbana, lo que denota una diáfana potencialidad urbanística derivada de la situación del suelo. De ahí que también se conozca a estos incrementos como rentas de localización o rentas de ubicación⁶⁰⁹.

Estos concretos factores de localización son verdaderas expectativas urbanísticas que se prohíben por los artículos 36.1º LEF y 23 TRLS08 en vigor, compartiendo su naturaleza espuria, dado que hacen referencia a un

⁶⁰⁷ STS de 12 de noviembre de 1960 (ROJ 1369/1960, Pte. Camprubi y Pader).

⁶⁰⁸ Véase igualmente el artículo 17 RVLS.

⁶⁰⁹ Aunque, dado que se corresponden con factores exógenos del inmueble, esto es, aquellos que no siendo inherentes al propio suelo, dependen de concretas variables externas, también se les ha denominado factores extra-agronómicos (STSJ de Valencia, de 27 de marzo de 2013, ROJ CV 1543/2013, rec. 2551/2008, Pte. Millán Herrándiz), por suponer un aumento del valor del terreno por circunstancias que nada tienen que ver con los propios usos y aprovechamientos a los que se destina. Incluso factores urbanos (STS de 13 de mayo de 1967, ROJ 238/1967, Pte. De los Ríos Hernández), que no pueden desconocerse para obtener el valor del suelo.

aprovechamiento futuro del suelo, no actual. Y aunque no dudamos de la necesidad de su contabilización de cara a la mejora del justiprecio para el propietario de suelo rural, que desafortunadamente es cada día más bajo, esto no empece para que su consideración, por parte de la actual Ley de Suelo y de los tribunales, sea incoherente y errónea. Por mucho que el TRLS08 se empeñe en defender que la localización no se integra dentro de las expectativas urbanísticas, se trata de verdaderas expectativas de aprovechamiento. Queda patente el esfuerzo del legislador por eludir el uso de este término; pero ninguna duda cabe de que se trata de las expectativas que prohíbe el artículo 36.1º LEF, *in fine*.

Por el contrario, los tribunales no esconden el hecho de que estos factores de localización sean verdaderas expectativas y así lo recogen en todas sus sentencias⁶¹⁰, afirmando abiertamente que constituye doctrina reiterada del alto Tribunal la admisión y ponderación de expectativas urbanísticas en el suelo rústico⁶¹¹, entendiéndose por tales tanto la cercanía del inmueble en cuestión a núcleos urbanos o a una zona de expansión urbanística⁶¹², como su accesibilidad a núcleos de población o centros de actividad económica⁶¹³; su cercanía a playas, puertos deportivos, urbanizaciones consolidadas de alto nivel y campos de golf⁶¹⁴; la proximidad a un hotel o a una discoteca⁶¹⁵, sirviendo de ejemplo para su apreciación, la cercanía de la Aduana o la terminal de mercancías de RENFE⁶¹⁶. Asimismo, también se estima que supone una expectativa urbanística la proximidad del inmueble expropiado a zonas de gran atractivo residencial⁶¹⁷; el acceso a vías de comunicación⁶¹⁸; la existencia de

⁶¹⁰ Ya la STS de 13 de mayo de 1967 (ROJ 238/1967, Pte. De los Ríos Hernández) sostenía que «aun no desconociendo que el valor de un terreno destinado al cultivo agrícola, a pesar de no reunir la condición legal de solar ni hallarse comprendido dentro de un Plan de urbanización, puede venir determinado no sólo por su inicial naturaleza urbana, sino que este valor debe, en muchos casos, venir incrementado por el que se derive de aquellos factores urbanos cuyo radio de influencia alcance la finca, como son su proximidad al núcleo urbano y sus condiciones o posibilidades de edificación».

⁶¹¹ Véanse, entre muchas otras, las SSTS de 13 de noviembre de 2007 (ROJ 7408/2007, rec. 6851/2004, Pte. Robles Fernández); de 17 de febrero de 2010 (ROJ 562/2010, rec.1308/2006, Pte. Herrero Pina); de 16 de septiembre de 2011 (ROJ 7125/2011, rec. 4254/2008, Pte. Fernández Montalvo); de 30 de noviembre de 2011 (ROJ 8128/2011, rec. 6513/2008, Pte. Trillo Alonso); de 22 de octubre de 2012 (ROJ 6991/2012, rec. 6736/2009, Pte. Del Riego Valledor); de 10 de abril de 2013 (ROJ 1731/2013, rec. 5575/2010, Pte. Trillo Alonso); y de 12 de junio de 2013 (ROJ 3203/2013, rec. 5939, Pte. Trillo Alonso).

⁶¹² STS de 7 de octubre de 2013 (ROJ 5009/2013, rec. 7187/2010, Pte. Lesmes Serrano).

⁶¹³ STSJ de Valencia, de 2 de enero de 2012 (ROJ CV 3/2012, rec. 1530/2008, Pte. Oliveros Rossello).

⁶¹⁴ STS de 24 de junio de 2013 (ROJ 3491/2013, rec. 6712/2010, Pte. Del Riego Valledor).

⁶¹⁵ STS de 18 de noviembre de 1995 (ROJ 5818/1995, rec. 5818/1993, Pte. Peces Morate).

⁶¹⁶ STS de 17 de febrero de 2012 (ROJ 725/2012, rec. 2059/2010, Pte. Sieira Míguez).

⁶¹⁷ STS de 8 de febrero de 1997 (ROJ 801/1997, rec. 13663/1991, Pte. Peces Morate).

⁶¹⁸ STS de 6 de octubre de 1969 (ROJ 2411/1969, rec. 3528/1967, Pte. Cruz Cuenca).

servicios públicos situados en las cercanías del inmueble, que bien sean disponibles de forma inmediata⁶¹⁹; o bien exista facilidad para ser dotado de ciertos servicios, como agua, luz y alcantarillado. Consideran igualmente su existencia en una parcela que contaba ya con los servicios de agua y energía eléctrica, teniendo en cuenta además, que a una distancia aproximada de 200 metros desembocaba la red municipal de alcantarillado.

Es de ver que las circunstancias que dan lugar a estos valores de localización no están limitadas; por el contrario, se establece un *numerus apertus*, utilizando en ocasiones el concepto jurídico indeterminado de factores objetivos de localización. Se da entrada, así, a la consideración de circunstancias tan variopintas como la clasificación del suelo colindante⁶²⁰ o la demanda de fincas en la zona, incluso para fines no agrícolas, como residencial, comercial o lúdico⁶²¹. Se afirma, sin tapujos, que la proximidad a la ciudad y a los núcleos urbanos del término municipal son signos inequívocos de la existencia de expectativas urbanísticas, por la propia expansión urbanizadora que se prevé desarrollar en el entorno del mismo⁶²². Se atenúa, por tanto, la distinción entre suelo rústico y urbano, en los casos de fincas situadas en la zona de ensanche de una gran población, próxima a varias arterias de comunicación, urbana y extraurbana⁶²³.

Resulta contradictorio y difícil de comprender cómo el legislador estatal, ansioso por evitar las continuas especulaciones que caracterizan negativamente el mercado del suelo, permitió incluso la corrección al alza de la valoración de los terrenos en situación de rural (art. 23 de la vigente Ley de Suelo), máxime cuando el artículo inmediatamente anterior señala que en ningún caso podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aun plenamente realizados (art. 22 de la Ley de Suelo)⁶²⁴.

La pregunta necesaria que debemos hacernos a continuación es si todos estos factores de localización a que se refiere el artículo 23 de la Ley de Suelo, constituyen o no verdaderas expectativas de aprovechamiento. La respuesta debe ser negativa. Como hemos visto, el TRLS08 no recoge un único tipo de factores de localización, a pesar de que los denomine de la misma manera y los regule todos en su artículo 23 (y art. 16 RVLS). En nuestra opinión, el

⁶¹⁹ STS de 2 de julio de 1980 (ROJ 3285/1980, Pte. De Páramo Cánovas).

⁶²⁰ STS de 1 de octubre de 2013 (ROJ 4875/2013, rec. 4848/2010, Pte. Lesmes Serrano).

⁶²¹ STS de 30 de septiembre de 2013 (ROJ 4866/2013, rec. 6621/2010, Pte. Del Riego Valledor).

⁶²² STS de 17 de febrero de 2012 (ROJ 725/2012, rec. 2059/2010, Pte. Sieira Míguez).

⁶²³ STS de 12 de noviembre de 1960 (ROJ 1369/1960, Pte. Camprubi y Pader).

⁶²⁴ Debemos recordar que, aunque sigue permitiéndose la corrección al alza, el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad del inciso que limitaba la misma «hasta el doble». Véase la STC 141/2014, de 11 de septiembre.

fundamento de estos factores de localización es bien distinto y no todos hacen referencia a un futuro aprovechamiento del suelo, por lo que no deben ser considerados expectativas urbanísticas.

Se distinguen, por tanto, los factores de localización urbanísticos, de los factores de localización no urbanísticos. Lo que diferencia estos dos subtipos de factores situacionales es su fundamento. Aquellos factores de localización cuyo fundamento sean las posibilidades edificatorias de un inmueble en situación de rural, son factores urbanísticos de localización, por lo que deben ser considerados expectativas de aprovechamiento. Aquellos otros factores de localización que no pongan de manifiesto criterios urbanísticos, sino que simplemente sirvan para mejorar los aprovechamientos propios del suelo, no pueden ser considerados expectativas de aprovechamiento. A ellos nos dedicaremos más adelante, cuando hagamos referencia a las restantes circunstancias que incrementen el justiprecio sin constituir expectativas.

De este modo, aquellos factores situacionales a los que nos hemos referido más atrás, están directamente relacionados con la potencialidad urbanística que, a futuro, pueda tener el inmueble a valorar. Se trata de los supuestos recogidos en el artículo 17.2.a) y b) del Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, esto es, accesibilidad a núcleos de población y accesibilidad a centros de actividad económica. Resulta evidente que estos concretos valores situacionales constituyen verdaderas expectativas en sentido estricto, dado que otorgan un aprovechamiento irreal a terrenos que carecen de él, al menos al momento presente. Por esta razón, la contabilización de tales factores de localización debiera estar prohibida.

2.5. FIGURAS AFINES A LAS EXPECTATIVAS URBANÍSTICAS: LOS VALORES NO DERIVADOS DEL APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO

Resulta incuestionable la existencia de un segundo tipo de circunstancias que influyen de forma decisiva en la conformación del precio del suelo rural. Estas circunstancias se distinguen de las expectativas urbanísticas dado que, a diferencia de éstas, no derivan de las posibilidades de aprovechamiento futuro de los inmuebles, por lo que no están prohibidas por la Ley de Suelo; más bien al contrario.

De este modo, dentro de esta categoría de figuras afines tienen cabida todos aquellos factores que, de forma genérica, hacen referencia a cualesquiera circunstancias del terreno que no tengan relación con los usos urbanísticos del mismo. Estos valores implican un aprovechamiento potencial del suelo, pero no en sentido urbanístico, sino como una mejora tanto en el uso actual del inmueble, como en aquellos usos a los que podría destinarse, sin que estén en ningún caso estén efectivamente relacionados con la urbanización. Por ello y dado que no se trata de expectativas, deben recibir una denominación

alternativa, que permita distinguirlos de aquéllas, por lo que estimamos adecuada la expresión valores no derivados del aprovechamiento urbanístico.

Ante la heterogeneidad de estos valores, creemos necesario llevar a cabo una sub-clasificación en dos categorías distintas. Así, distinguimos por un lado, aquellos factores derivados de circunstancias ajenas al inmueble, externas; de forma que básicamente se trata, de nuevo, de factores de localización, con la salvedad de que estas circunstancias situacionales no ponen de manifiesto ninguna potencialidad urbanística. Y por el otro, aquellas circunstancias que se refieren a características intrínsecas y propias del inmueble.

La diferencia básica entre las expectativas de aprovechamiento y estos valores será, como hemos visto, esa potencialidad urbanística que sólo se encuentra en las expectativas.

2.5.1. Valores extrínsecos

Esta categoría de valores no urbanísticos engloba todas aquellas circunstancias que no son internas y propias del inmueble, sino que provienen de factores ajenos, externos al mismo. Integran estos valores no urbanísticos aquellas características por las que se ve afectado el terreno desde fuera.

El mejor ejemplo lo constituyen los factores de localización, ya que afectan al inmueble de forma impropia. Pero entonces ¿qué separa estos factores de localización, de aquéllos a los que hemos hecho referencia en las expectativas de aprovechamiento? Como ya dijimos, el artículo 23 TRLS08 hace mención a diversos tipos de factores de localización. Lo que distingue unos factores de localización de los otros es su carácter urbanístico. Así, los factores de localización relacionados con la proximidad a núcleos poblacionales, vías de comunicación, proximidad a servicios públicos, etc. denotan un aprovechamiento urbanístico potencial, por lo que son considerados expectativas urbanísticas. Los restantes factores no denotan ninguna previsibilidad urbanística, dado que, su razón de ser no está relacionada con una futura reclasificación del inmueble sujeto a valoración. Se da en aquellos casos en los que la situación del inmueble es una circunstancia que atiende sólo a los aprovechamientos propios del suelo que sean reales y actuales, sin que en ningún momento denoten una perspectiva edificatoria futura, ya que se trata de suelo en situación básica de rural.

De hecho, los propios tribunales han diferenciado ambos tipos de factores, los urbanísticos y los no urbanísticos, en su aplicación⁶²⁵. Estos factores de localización no urbanísticos ofrecen mayores facilidades para la producción y

⁶²⁵ Así, la STSJ de Castilla La Mancha, de 21 de mayo de 2008 (ROJ CM 2704/2008, rec. 413/2004, Pte. Iranzo Prades) afirma que «se debe prescindir de toda potencialidad urbanística en su concepción, sustituyéndola por una reflexión más acorde a los usos naturales».

acceso al inmueble, redundando en una reducción de costes y mejora de comunicaciones con la finca⁶²⁶. Por ello, también se toma en consideración la proximidad de la finca expropiada al casco urbano, puesto que permite una mejor economía de costes de explotación agraria, una mayor facilidad en los transportes y una mayor accesibilidad para la instalación de servicios e infraestructuras municipales que permitan mejorar dicha explotación⁶²⁷.

De este modo, cuando la situación del inmueble con respecto al resto de elementos que pudieran tener repercusión sobre el mismo (núcleos poblacionales, etc.), no altera en modo alguno el aprovechamiento que le es propio, entonces estamos ante estos factores de localización no urbanísticos, sin perjuicio de los efectos que estos factores puedan tener sobre otros aspectos del inmueble. Estos factores situacionales no tienen que ver, por tanto, con usos potenciales, sino con afectaciones y finalidades actuales, reales y concretas, perfectamente acordes con la legalidad vigente, puesto que se atiende a lo que hay y no a lo que habrá en un futuro incierto, como ocurre con los factores de localización que sí son expectativas urbanísticas.

2.5.2. Valores intrínsecos

Se trata de aquellas circunstancias que, sin tener ninguna relación directa con potenciales aprovechamientos urbanísticos, derivan de particularidades propias del suelo. Son, por tanto, cualidades de las que goza el propio suelo, inherentes a él, no dependientes del Proyecto de obras que da lugar a la expropiación⁶²⁸, ni tampoco de futuros usos urbanísticos. Si así fuera, estaríamos en presencia de las vetadas expectativas de aprovechamiento. Las circunstancias que ponen de manifiesto estos incrementos de valor son las que derivan de las propias características del inmueble ⁶²⁹ y que generalmente se conocen como características agronómicas⁶³⁰.

⁶²⁶ SSTSJ de Castilla La Mancha, de 31 de enero de 2011 (ROJ CM 263/2011, rec. 639/2006, Pte. Pérez Yuste) y de 16 de diciembre de 2008 (ROJ CM 4310/2008, rec. 143/2004, Pte. Irazo Prades).

⁶²⁷ Como recuerda la STS de 23 de noviembre de 1996 (ROJ 6611/1996, Pte. Peces Morate), la cercanía a un pueblo puede influir incluso en la mejora de la naturaleza *edafológica* del terreno, por la posibilidad de someterse a mejores y más constantes labores. La edafología es, según la Real Academia Española (RAE), la ciencia que trata de la naturaleza y condiciones del suelo, en su relación con las plantas.

⁶²⁸ STS de 9 de julio de 1994 (ROJ 19118/1994, Pte. Peces Morate).

⁶²⁹ STS de 3 de diciembre de 2013 (ROJ 5784/2013, rec. 1796/2011, Pte. Fonseca-Herrero Raimundo).

⁶³⁰ Asimismo, define la RAE la agronomía como el conjunto de conocimientos aplicables al cultivo de la tierra, derivados de las ciencias exactas, físicas y económicas.

Aplicado al urbanismo, sin embargo, define estos valores agronómicos CABALLER MELLADO, V., en *Valoración agraria. Teoría y práctica*, Madrid, Mundi-Prensa, 1985, p. 17.

Hasta el momento, los únicos valores no urbanísticos intrínsecos considerados venían conformados por las circunstancias agronómicas. Sin embargo, como hemos visto, la Ley de Suelo en su artículo 23 y posteriormente, el artículo 17.2 RVLS, en desarrollo de aquélla, recogen diversas circunstancias a las que denominan factores de localización y que permiten que se entremezclen tanto las expectativas urbanísticas como los valores no derivados del aprovechamiento urbanístico.

El tercero y último de los supuestos (art. 17.2.c RVLS), nada tiene que ver con el aprovechamiento urbanístico en realidad, sino que el uso al que se destinará el bien será en todo caso no urbanístico, por tratarse de un suelo rural. Nos referimos a la ubicación del inmueble en entornos de singular valor ambiental o paisajístico.

A. Valores intrínsecos genéricos

Si bien hasta el momento, los valores propios de la tierra se limitaban a estos factores agronómicos, la jurisprudencia más reciente ha ampliado su consideración, apreciando otras circunstancias para integrar, asimismo, esta categoría de valores no urbanísticos inherentes a la tierra, como los paisajísticos, medioambientales, climatológicos, e incluso turísticos, dado que todos ellos tienen influencia en el valor unitario del inmueble.

Por ello, a día de hoy los valores intrínsecos genéricos estarían conformados por:

- *Factores agronómicos puros*: Son aquellos que derivan de los aprovechamientos del suelo como inmueble en situación de rural. Así, por ejemplo, los derivados del tamaño del inmueble respecto al que se considera como ideal⁶³¹; también el tipo de cultivo existente en el momento de la ocupación, por ejemplo, por ser perennes⁶³²; la concreta situación de productividad en la que se encuentre, la edad de la

Igualmente, se hace referencia a estos valores en la *Teoría del Modelo Económico*. Según esta Teoría, el valor del suelo se compone de ciertos factores, unos endógenos como su precio y otros exógenos o explicativos, que pueden clasificarse en factores fundamentales y no fundamentales. Los factores agronómicos entran dentro de los denominados fundamentales, que son los de carácter productivo, de marcada naturaleza técnica y objetiva, como el tipo de aprovechamiento que de la tierra se haga y los tipos de cultivos susceptibles de ser producidos; su localización geográfica concreta (sin relación a núcleos poblacionales); la calidad del suelo; el tamaño y características. Véase DECIMAVILLA HERRERO, E., SAN JUAN MESONEDA, C. y SPERLICH, S., "Precio de la tierra con presión urbana: un modelo para España", *Economía Agraria y Recursos Naturales*, nº 1, 2008, pp. 11-12.

⁶³¹ STS de 21 de febrero de 1979 (ROJ 3754/1979, Pte. Carretero Pérez).

⁶³² SSTs de 30 de septiembre de 1986 (ROJ 5083/1986, Pte. Fernández Díaz); de 30 de septiembre de 1986 (ROJ 8773/1986, Pte. Fernández Díaz) y de 7 de julio de 1990 (ROJ 11618/1990, Pte. Duret Abeleira).

plantación, en su caso y la calidad de la propia tierra, por ejemplo, de labor⁶³³. Asimismo, la longitud de fachada o el hecho de que se trate de solares que cuenten con varias fachadas⁶³⁴. La existencia de cerramientos en la finca, así como el que haya algún tipo de instalación (naves, caseríos, pozos, etc.)⁶³⁵. La disponibilidad o no de agua de riego. La orografía y las condiciones de relieve del suelo resultan de gran importancia; la configuración irregular o anómala del inmueble, un desmonte excesivo o la profundidad del firme pueden ser factores negativos para el desarrollo de ciertas actividades agrícolas⁶³⁶. Mientras que aquellos parajes, que presenten un relieve más suave que otros, permitirán un mejor aprovechamiento para laboreo y su mecanización agraria⁶³⁷. Otros se encuentran en la cuenca de algún arroyo, con lo que pueden suponer zonas de mejores pastos en épocas de transición estacional⁶³⁸.

- *Factores climatológicos*: También la climatología puede ser limitante para los cultivos o para el desarrollo de cualquier otra actividad, pero también puede ser propicia. La proximidad al mar, desde un punto de vista climatológico, también hará que el inmueble disfrute de un clima benigno todo el año⁶³⁹.
- *Factores medioambientales*: Se trata de aquellos que tienen en cuenta una mayor defensa del entorno; así, el hecho de que los suelos no se hayan visto erosionados por obras cercanas, por ejemplo de autopistas⁶⁴⁰. Asimismo, el que no haya una ciudad próxima, que podría hacer que la zona fuera frecuentada por vehículos que alterasen tanto la vegetación como la fauna existente⁶⁴¹. Al tiempo, debe ponderarse el abandono de cultivos cercanos, ya que aumenta el riesgo de incendio.
- *Factores paisajísticos*: La situación de un inmueble también constituye un factor que incrementa su valor, pero sin que necesariamente deba estar referida a la mayor o menor cercanía con núcleos poblacionales⁶⁴²,

⁶³³ STS de 14 de diciembre de 2011 (ROJ 8521/2011, rec. 1548/2008, Pte. Trillo Alonso).

⁶³⁴ STSJ de Valencia de 23 de noviembre de 2012 (ROJ CV 7577/2012, rec. 3388/2008, Pte. Gómez-Moreno Mora).

⁶³⁵ STS de 23 de noviembre de 1996 (ROJ 6611/1996, Pte. Peces Morate).

⁶³⁶ STS de 21 de noviembre de 1991 (ROJ 13377/1991, Pte. García Manzano).

⁶³⁷ STS de 5 de noviembre de 1986 (ROJ 5985/1986, Pte. Hernando Santiago).

⁶³⁸ STS de 23 de noviembre de 1996 (ROJ 6611/1996, Pte. Peces Morate).

⁶³⁹ STS de 7 de mayo de 2008 (ROJ 2245/2008, rec. 7395/2004, Pte. Puente Prieto).

⁶⁴⁰ STAN de 31 de julio de 2003 (ROJ 1092/2003, rec. 1017/1999, Pte. Navarro Sanchís).

⁶⁴¹ STS de 13 de mayo de 2011 (ROJ 2837/2011, rec. 5044/2007, Pte. Calvo Rojas).

⁶⁴² STS de 2 de febrero de 1995 (ROJ 464/1995, rec. 4206, Pte. Hernando Santiago).

considerándose la privilegiada situación que tenga el terreno, como el hecho de su proximidad al mar, por proporcionar vistas panorámicas⁶⁴³.

B. La situación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico

Se trata de un valor no urbanístico cualificado, que aparece recogido en el artículo 23 de la Ley de Suelo y en el 17.2.c) RVLS y que otorgará al propietario del inmueble la posibilidad de incrementar el valor inicial del mismo hasta el doble.

A nuestro modo de ver, a pesar de que la ley vigente coloca en el mismo saco las tres circunstancias bajo el denominador común de factores de localización (art. 17.2 RVLS), en realidad nada tienen que ver unos con los otros. Mientras que los supuestos previstos en las letras a) y b) del artículo 17.2 RVSL sí que suponen la consideración de aprovechamientos urbanísticos futuros que ni siquiera han sido previstos para el inmueble en cuestión (por su accesibilidad a núcleos de población y la accesibilidad a centros de actividad económica), la situación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico no puede entenderse como un elemento relacionado con una urbanización futura e incierta, sino como una simple variable exógena del suelo, sin relación alguna con las probabilidades de urbanización y edificación futuras. Quedan por tanto, fuera de la categoría de expectativas urbanísticas de aprovechamiento.

Estos factores tan sólo se adscriben a los usos propios de los terrenos en situación de rural, sin que con ello nos estamos limitando a los usos agrícolas; nos referimos a lo que jurisprudencialmente se ha interpretado que, de forma amplia, puede integrar los nuevos usos de este suelo -aprovechamientos eólicos, por ejemplo. Sin duda, el hecho de que un terreno esté enclavado en un entorno de tales características no incrementa las posibilidades edificatorias del mismo, más bien al contrario. El uso que, sin embargo, suele ir asociado a este tipo de factores es de tipo recreativo. Los espacios naturales, además de desempeñar importantes funciones ambientales, presentan un considerable potencial recreativo que la sociedad aprovecha cada vez en mayor medida. Así por ejemplo, el paisaje está adquiriendo una consideración creciente en el conjunto de los valores ambientales que demanda la sociedad como recurso y patrimonio cultural del hombre⁶⁴⁴; de hecho, la afluencia de visitantes a los Parques

⁶⁴³ STS de 7 de mayo de 2008 (ROJ 2245/2008, rec. 7395/2004, Pte. Puente Prieto).

⁶⁴⁴ Las razones que se han dado para explicar este acrecentado interés son la capacidad de transformación territorial asociada al avance tecnológico y a la presión demográfica; a la toma de conciencia del deterioro ambiental y paisajístico experimentado por determinados ámbitos, al que no se han mantenido ajenas las áreas de cultivo; la generalización de la sociedad del ocio y la consideración del paisaje como un activo susceptible de alcanzar un precio razonable en el mercado; la emergencia de una mentalidad postmaterialista interesada por la reinterpretación y la puesta en valor de activos intangibles, como la cultura, la calidad de vida y la estética del territorio. Véase SILVA PÉREZ, R., "Agricultura, paisaje y patrimonio territorial. Los paisajes de la agricultura vistos como patrimonio", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 49, 2009, p. 310.

Nacionales se ha triplicado desde el año 2000⁶⁴⁵. La integración del paisaje ha pasado a ser una necesidad urgente de tratar y su estudio y valoración, previas a cualquier Proyecto de ordenación⁶⁴⁶. Esta relación incremental entre el hombre y el territorio demanda una intervención administrativa más amplia y estricta con el fin de evaluar la compatibilidad entre determinadas actuaciones, privadas o públicas⁶⁴⁷ y el mantenimiento de, entre otros, los valores patrimoniales y culturales. Debido a esta nueva dimensión poliédrica, existe una tendencia a objetivarlo, valorándolo estética y ambientalmente, lo que implica conservarlo debidamente en unos lugares y reproducirlo en otros para establecer contactos y relaciones con el hombre. De ahí que la legislación patrimonial está procurando establecer medidas que cada vez representen un mayor control, ya que los valores a proteger en muchos casos son tan sensibles que no pueden compatibilizarse con actuaciones que no sean las propias de protección⁶⁴⁸.

Así, estos concretos factores ambientales y paisajísticos, cuando están reconocidos como tales, pasan a engrosar una categoría superior, a la que se le concede un plus de protección por la legislación aplicable o la Red Natura 2000. En cualquier caso, es la propia Ley de Suelo de 2008 la que, además, los eleva a la categoría máxima, por ser uno de los factores de corrección que permite el alza del valor del suelo hasta el doble del inicialmente previsto. El qué debería considerarse incluido en estas circunstancias ambientales y paisajísticas es, de momento, una incógnita; la Ley de Suelo tan sólo los menciona. Y tampoco el RVLS se prodiga mucho en cuanto a su descripción, al establecer en su artículo 17.5 que se trata de aquellos terrenos que por sus valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos, sean objeto de

⁶⁴⁵ BENGOCHEA MORANCHO, A., "Valoración del uso recreativo de un espacio natural", *Estudios de Economía Aplicada*, nº 2, 2003, p. 322.

⁶⁴⁶ OTERO, I., CAÑAS GUERRERO, I., ESPARCIA, P., NAVARRA, M., MARTÍN, M. y ORTEGA, E., "La carretera como elemento de valor paisajístico y medioambiental. Captación del valor del paisaje a través de la carretera", *Informes de la Construcción*", nº 504, 2006, p. 40.

⁶⁴⁷ MARTÍ RUIZ, N., "Evaluación del impacto ambiental. La consideración y protección del patrimonio cultural valenciano", *Revista Valenciana d'Etnologia*, nº 3, 2008, p. 8.

⁶⁴⁸ En este sentido, la Ley 4/98, de 11 de junio, de Patrimonio Cultural Valenciano, modificada por Ley 7/04, de 19 de octubre y Ley 5/07, de 9 de febrero, establece que el patrimonio cultural valenciano está constituido por los bienes muebles e inmuebles de valor histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico, técnico o de cualquier otra naturaleza cultural, existentes en el territorio de la Comunidad Valenciana o que, hallándose fuera de él, sean especialmente representativos de la historia y la cultura valenciana (art. 1). Mientras que el artículo 9 recoge la protección y promoción pública del patrimonio cultural valenciano por los poderes públicos, garantizando asimismo su conservación y acrecentamiento, así como el acceso de todos los ciudadanos a los bienes que lo integran.

protección por la legislación aplicable y, en todo caso, los espacios incluidos en aquélla⁶⁴⁹.

Por todo ello, es indudable que se trata de suelos preservados de la urbanización, que no hacen referencia a potenciales usos urbanísticos del suelo⁶⁵⁰, de manera que a pesar de reconocerse este factor de corrección de forma conjunta con los factores urbanísticos de situación, nada tienen que ver con ellos; razón por la que no cabe considerar que estos factores intrínsecos constituyan una expectativa urbanística.

3. ELEMENTOS NECESARIOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA EXPECTATIVA DE APROVECHAMIENTO

Analizados los términos en los que se plantea la expectativa urbanística, conviene profundizar a continuación, en aquellas circunstancias que se dan de forma invariable en su consideración, dando lugar a su nacimiento. Asimismo, recogemos alguno de los requisitos cuya concurrencia se estimaba necesaria de forma tradicional, para poder apreciar la existencia de tales expectativas urbanísticas, aunque a día de hoy muchos de ellos han dejado de tener sentido, pero consideramos de interés su estudio.

3.1. QUE SE TRATE DE SUELO RURAL

Sólo cabe la consideración de expectativas de aprovechamiento cuando se trate de suelo en situación básica de rural⁶⁵¹. Así se ha establecido también

⁶⁴⁹ Como sabemos, se trata de una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad, que consta de *Zonas Especiales de Conservación (ZEC)* establecidas de acuerdo con la Directiva Hábitat y de *Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA)* designadas en virtud de la Directiva Aves. Su finalidad es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los tipos de hábitat en Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad. Es el principal instrumento para la conservación de la naturaleza en la Unión Europea. Consultado en:

<http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000/default.aspx>

⁶⁵⁰ Véanse en este sentido, los artículos 196 y siguientes de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana.

⁶⁵¹ Como bien sabemos, resulta complicado establecer una única denominación para cada tipo de suelo concreto, a la vista de las numerosas clasificaciones existentes desde la originaria Ley de 1956. Haciendo una referencia a lo establecido en la vigente Ley de Suelo, entendemos en cualquier caso, que se trata del suelo rural del artículo 12.2.a), siendo aquel 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

tradicionalmente, al afirmar que sólo debían ponderarse las expectativas urbanísticas en función de la concreta calificación urbanística⁶⁵² y donde precisamente podían –y pueden- ser apreciadas es en lo que hasta el momento constituía el suelo rústico o no urbanizable, no en suelo urbano, donde lo que habrá ya no es una mera expectativa, sino realidades jurídicas y fácticas por su reconocimiento y virtualidad recogidas por el planeamiento urbanístico⁶⁵³, es decir, derechos delimitados por el planeamiento.

No teniendo el predio un aprovechamiento propio de suelo urbano, ni siquiera de urbanizable programado –antigua reserva urbana-, las posibilidades de edificación que le dotan de valor económico son las limitadas del suelo rústico o no urbanizable en que se integra y a las que se ha de atemperar la expectativa apreciada para incrementar el indiscutido valor intrínseco o agrícola de tales fincas⁶⁵⁴. En consecuencia, no las habrá cuando se trate de suelo urbano ni de suelo urbanizable programado, porque ya están incorporadas a su valor⁶⁵⁵.

3.2. QUE SE TRATE DE UNA EXPROPIACIÓN ORDINARIA

Esta característica ya no resulta de aplicación en nuestros días, dado que el TRLS08, siguiendo la tradición marcada por la Ley de reforma del régimen urbanístico y valoraciones de 1990, acabó con la dualidad expropiatoria que diferenciaba entre las urbanísticas y las ordinarias. Sin embargo, hasta ese momento, esta dicotomía resultaba de tal importancia que, de tratarse de expropiaciones urbanísticas, no podían contemplarse las expectativas urbanísticas. Veamos por qué.

Como sabemos, las expropiaciones urbanísticas son aquellas que están conectadas directamente a los fines de la legislación urbanística y con ello, a la

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. Y también del suelo rural del 12.2.b), es decir, el aquel 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 para ser considerado suelo urbanizado (art. 12.3).

⁶⁵² SSTS de 30 de abril de 1980 (ROJ 3438/1980, Pte. García Manzano); de 31 marzo de 1993 (ROJ 19320/1993, Pte. Hernando Santiago) y de 17 de noviembre de 2014 (ROJ 4598/2014, rec. 128/2012, Pte. Herrero Pina).

⁶⁵³ SSTS de 18 de febrero de 1991 (ROJ 15734/1991, Pte. Hernando Santiago); de 10 de febrero de 2000 (ROJ 959/2000, rec. 9533/1995, Pte. González Navarro) y de 16 de mayo de 2003 (ROJ 3333/2003, rec. 10026/1998, Pte. Sieira Míguez).

⁶⁵⁴ STS de 30 de abril de 1980 (ROJ 3438/1980, Pte. García Manzano).

⁶⁵⁵ La STS de 10 de febrero de 2000 (ROJ 959/2000, rec. 9533/1996, Pte. González Navarro), establece que «las expectativas urbanísticas donde, precisamente, pueden ser apreciadas es en las fincas rústicas y no en las urbanas donde lo que habrá ya no es una mera expectativa sino un derecho delimitado por el planeamiento».

ejecución de los Planes de ordenación, por lo que hasta la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, la valoración de los terrenos sujetos a esta actuación debía hacerse en base a los dictados de la legislación del suelo⁶⁵⁶. Se afirmaba que debían ser conceptuadas como expropiaciones especiales, no sólo por la especificidad de sus fines –necesidades urbanísticas–, sino también por su propia ordenación positiva, que se alejaba paulatinamente de los patrones fijados por la legislación general de expropiación forzosa⁶⁵⁷. Mientras que las expropiaciones ordinarias o no urbanísticas son las que no están conectadas con la ejecución de los Planes de ordenación urbana⁶⁵⁸, están sometidas a los criterios de la legislación expropiatoria⁶⁵⁹, sin que el hecho de que la

⁶⁵⁶ Creemos importante matizar que el criterio jurisprudencial se limitaba a considerar urbanísticas sólo las expropiaciones motivadas o determinadas en el PGOU. Así, la STS de 25 de enero de 1975 (ROJ 1005/1975, Pte. Martín Del Burgo y Marchán), establecía al efecto que «*las expropiaciones urbanísticas son aquellas que encuentran en el Plan su elemento legitimador, mientras que en expropiaciones como la de autos, el Plan interviene sólo como elemento condicionador y limitador, en la realización de la obra causa de la misma (...) cuando la expropiación es ajena al propósito urbanístico, al no relacionarse con obras o aspectos que exijan una ordenación urbanística, es innegable que las normas que tenían que haberse observado de modo exclusivo eran las de la Ley de Expropiación Forzosa*». En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia de 11 de noviembre de 1986 (ROJ 8221/1986, Pte. Falcón García) al sostener que «*la fijación del precio de la finca expropiada, al tener la expropiación una finalidad urbanística ha de hacerse por los criterios de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y dada la fecha de iniciación del expediente expropiatorio, reconocida por la interesada, la de 4 de agosto de 1981, la aplicación de la Ley de 2 de mayo de 1975*». También la STS de 8 de febrero de 1988 (ROJ 697/1988, Pte. Falcón García) establecía que «*al tratarse de la ejecución de un Plan de Ordenación Urbana, que legitima la expropiación, según el artículo 64 de la Ley del Suelo –Texto de 1976–, los criterios de valoración serán en todo caso los establecidos en esa Ley*». Lo son las obras de canalización de un río para posibilitar la construcción de viviendas (STS de 10 de octubre de 1980, ROJ 3693/1980, Pte. Falcón García); las de aplicación del cementerio municipal, previsto en el PGOU (STS de 4 de febrero de 1981, ROJ 1920/1981, Pte. Cabrerizo Botija); las de construcción de un polígono industrial en ejecución de un Plan Parcial (STS de 2 de julio de 1991, ROJ 3825/1991, Pte. Mateos García); las ejecuciones de los Estudios de Detalle (STS de 28 de septiembre de 1994, ROJ 6095/1995, rec. 339/1992, Pte. Sánchez Andrade y Sal) o de los Planes Especiales de Reforma Interior (STS de 18 de mayo de 1993, ROJ 13384/1993, Pte. Hernando Santiago).

⁶⁵⁷ FERNÁNDEZ TORRES, J.R., “Las expropiaciones urbanísticas en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo”, op. cit., pp. 25 y ss.

⁶⁵⁸ Son aquellas expropiaciones que se efectúan para ejecutar Planes de Ordenación Urbana, en los que se expropián bienes y derechos con la finalidad de proporcionar a un determinado sector la infraestructura aneja a la obra urbanizadora, sin que lo sean cuando lo afectado no es la ejecución de un Plan de Urbanismo antecedente, sino el dotar de servicio a la población, dimanante de una actuación aislada en suelo urbano. Véanse las SSTS de 5 de marzo de 1990 (ROJ 2007/1990, Pte. Garayo Sánchez) y de 18 de febrero de 1992 (ROJ 16541/1992, Pte. Sanz Bayón).

⁶⁵⁹ La STS de 24 de octubre de 1990 (ROJ 7612/1990, rec. 1147/1988, Pte. Hernando Santiago) determinó que «*aun cuando la obra que motiva y habilita la expropiación que nos ocupa está constituida por el llamado Proyecto (reformado) de ampliación del Paseo de Prieto Moreno tal obra no puede tener la consideración, a los efectos enjuiciamiento, de urbanística, en el sentido técnico-jurídico que tal vocablo tiene en las leyes que forman la ordenación urbanística y aprovechamiento y regulación del uso del suelo, en razón a que (...) sólo tienen el carácter de expropiaciones urbanísticas las que se efectúan para ejecutar*

expropiación afecte a zonas urbanas determine que su finalidad sea urbanística⁶⁶⁰.

Pues bien, en las llamadas expropiaciones ordinarias, al poderse aplicar el artículo 43 LEF, las expectativas urbanísticas constituían uno de los elementos a ponderar en la determinación del justo precio para obtener el valor de reposición compensatorio del sacrificio patrimonial que para el expropiado suponía la privación del bien o derecho a expropiar⁶⁶¹. Se trataba de una circunstancia transcendental e incluso definitiva, para hallar el valor real del terreno⁶⁶², siempre que realmente se diesen los factores para su admisión, que los tribunales estimaban que se correspondían con los factores de localización, esto es, la proximidad a centros urbanos, acceso de la finca a vías públicas de comunicación y creciente expansión de los núcleos de población que afecten, por su inmediatez, a la finca expropiada⁶⁶³.

Sin embargo, en el caso de que se tratase de expropiaciones urbanísticas, a pesar de que el criterio general era el de la no admisión de expectativas urbanísticas⁶⁶⁴,

Planes de Ordenación Urbana en los que se expropiaban bienes y derechos con la finalidad de proporcionar a un determinado sector la necesaria infraestructura aneja a la obra urbanizadora, sin que lo sea cuando lo afectado no es la ejecución de un Plan de Urbanismo, sino el dotar de servicio a la población y ello aun cuando el objeto del servicio público a establecer se hallase contemplado en los correspondientes Planes Generales y Parciales, puesto que esta circunstancia no califica, por sí misma, como urbanística la expropiación llevada a cabo».

⁶⁶⁰ Véase la STS de 18 de febrero de 1992 (ROJ 16541/1992, Pte. Sanz Bayón). Tampoco tienen naturaleza urbanística las expropiaciones llevadas a cabo para la creación de centros educativos (STS de 5 de marzo de 1980, ROJ 3120/1980, Pte. Agúndez Fernández).

⁶⁶¹ SSTS de 18 de noviembre de 1995 (ROJ 5818/1995, rec. 5818/1993, Pte. Peces Morate) y de 6 de febrero de 2001 (ROJ 738/2001, rec. 4717/1996, Pte. Xiol Ríos).

⁶⁶² SSTS de 26 de junio de 1993 (ROJ 14691/1993, rec. 712/1991, Pte. Peces Morate); de 9 de julio de 1994 (ROJ 5297/1994, rec. 952/1992, Pre. Peces Morate); de 17 de junio de 1995 (ROJ 3542/1995, rec. 5245/1991, Pte. Peces Morate); de 18 de noviembre de 1995 (ROJ 5818/1993, Pte. Peces Morate); de 8 de febrero de 1997 (ROJ 801/1997, rec. 13663/1991, Pte. Peces Morate); de 6 de mayo de 1997 (ROJ 3173/1997, rec. 4922/1992, Pte. Peces Morate); y de 6 de junio de 2000 (ROJ 4632/2000, rec. 1565/1996, Pte. Hernando Santiago).

⁶⁶³ SSTS de 30 septiembre de 1986 (ROJ 5083/1986, Pte. Fernández Díaz); de 31 marzo de 1993 (ROJ 19230/1993, Pte. Hernando Santiago); de 31 enero de 1996 (ROJ 569/1996, rec. 10898/1990, Pte. Mateos García) y de 21 de mayo de 1997 (ROJ 3550/1997, rec. 5982/1992, Pte. Xiol Ríos).

⁶⁶⁴ También la STS de 31 de enero de 1996 (ROJ 569/1996, rec. 10898/1990, Pte. Mateos García), afirma que la expropiación para la construcción de un vertedero municipal tiene naturaleza urbanística por derivar directamente de un Plan de Ordenación Urbana, lo que impide la consideración del artículo 43 LEF en base a los dictados del artículo 103 de la Ley del Suelo de 1976. En el mismo sentido se pronuncian la STS de 29 de enero de 1994 (ROJ 373/1994, rec. 892/1991, Pte. Peces Morate) y la STS de 9 de mayo de 1994 (ROJ 19118/1994, Pte. Peces Morate), en las que se otorga carácter urbanístico a las expropiaciones para la construcción de carreteras previstas en el planeamiento.

la jurisprudencia se mostró reticente a eliminar este elemento valorativo, por lo que siguió considerando que formaban parte del valor del suelo⁶⁶⁵.

3.3. QUE NO DERIVEN DE LA OBRA O PROYECTO DE EXPROPIACIÓN DE LA QUE TRAE CUENTA LA VALORACIÓN DEL INMUEBLE

De conformidad con la prohibición establecida en el artículo 36.1 LEF, debe tratarse de circunstancias que no dependan del Proyecto urbanístico que origina las obras o la expropiación⁶⁶⁶.

Para que tales circunstancias puedan ser tenidas en cuenta a los efectos valorativos del suelo, deben ser previas a la existencia del Plan, esto es, que no hayan sido otorgadas por éste y mucho menos que traigan causa de la obra que motiva la expropiación⁶⁶⁷. Así, como afirma la Sentencia de 8 de febrero de 1997⁶⁶⁸, si bien la configuración del justo precio, no debe, en ningún caso, verse influida por las eventuales y futuras expectativas urbanísticas que la propia obra habilitante de la expropiación pueda reportar, ya que las plusvalías y las minusvalías que los bienes puedan sufrir como consecuencia de la ejecución del Plan u obra que determina la expropiación, no deben ser elementos incidentes en los justiprecios, a fin de representar lo más adecuada y acertadamente posible, el valor real que los bienes tengan en el momento de la expropiación,

⁶⁶⁵ Así, la STS de 24 de mayo de 1988 (ROJ 3904/1988, Pte. Rodríguez García) sostiene que pese a tratarse de una operación urbanística destinada a la expropiación de terrenos para la ampliación de un colegio público, se permitía el uso del artículo 43 LEF, contabilizándose con ello la expectativas derivadas de ciertas características del terreno, como las perspectivas de futuro que le otorgaba su indudable influencia urbana, por ser más acordes al valor de mercado.

Por su parte, la STS de 18 de febrero de 1992 (ROJ 16541/1992, Pte. Sanz Bayón), determina que *«esta Sala (...) ha precisado que sólo tienen el carácter de expropiaciones urbanísticas las que se efectúan para ejecutar planes de ordenación urbana en los que se expropian bienes y derechos con la finalidad de proporcionar a un determinado sector la necesaria infraestructura aneja a la obra urbanizadora, sin que lo sean cuando lo afectado no es la ejecución de un Plan de urbanismo antecedente, sino el dotar de servicio a la población, dimanante de una actuación aislada en suelo urbano»*.

⁶⁶⁶ SSTS de 26 de junio de 1993 (ROJ 4582/1993, rec. 712/1991, Pte. Peces Morate) y de 9 de julio de 1994 (ROJ 5297/1994, rec. 952/1992, Pte. Peces Morate).

⁶⁶⁷ SSTS de 18 de octubre de 1999 (ROJ 6440/1999, rec. 5563/1995, Pte. Peces Morate); de 22 de enero de 2000 (ROJ 294/2000, rec. 8832/1995, Pte. Peces Morate) y de 22 de mayo de 2000 (ROJ 4127/2000, rec. 276/1996, Pte. González Navarro).

⁶⁶⁸ STS de 8 de febrero de 1997 (ROJ 801/1997, rec. 13663/1991, Pte. Peces Morate). En el mismo sentido, véanse las SSTS de 18 de febrero de 1991 (ROJ 15734/1991, Pte. Hernando Santiago); de 30 de septiembre de 1998 (ROJ 5512/1998, rec. 970/94, Pte. González Rivas); de 19 de julio de 2005 (ROJ 4974/2005, rec. 6749/2001, Pte. Lecumberri Martí); de 28 de noviembre de 2005 (ROJ 6608/2005, rec. 6947/2001, Pte. Lecumberri Martí); de 5 de abril de 2006 (ROJ 2199/2006, rec. 3909/2003, Pte. Robles Fernández); de 5 de julio de 2006 (ROJ 4247/2006, rec. 1911/2003, Pte. Puente Prieto); de 3 de octubre de 2006 (ROJ 5594/2006, rec. 4599/2003, Pte. Herrero Pina); de 1 de diciembre de 2008 (ROJ 6494/2008, rec. 5033/05, Pte. Huelín Martínez de Velasco) y de 21 de julio de 2011 (ROJ 5306/2011, rec. 5174/2008, Pte. Díez-Picazo Jiménez).

sin afectar en pro o en contra, esas eventuales depreciaciones o incrementos que los mismos puedan representar, por lo que su disminución o su pérdida deben ser adecuadamente compensadas como un evidente demérito. No puede solicitarse, por ejemplo, que se incluyan las expectativas que sean consecuencia de la construcción de un Centro Penitenciario, que es la obra para la que se lleva a cabo la expropiación, dado que se infringiría la doctrina legal y jurisprudencial comentada⁶⁶⁹.

Este requisito tiene que ver con el principio de igualdad. Como ya hemos visto, de estimarse la posibilidad que se incluyeran aquellas expectativas que derivasen de la obra que genera la expropiación, se vería vulnerado el principio equidistributivo por recibir el propietario del terreno no urbanizable un beneficio de un suelo con un valor urbanístico inexistente (rural), sin soportar carga alguna⁶⁷⁰.

3.4. QUE ESTÉN DEBIDAMENTE ACREDITADAS

Esta característica ha pasado de tener vital importancia en la consideración de las mal denominadas expectativas urbanísticas bajo la vigencia, por ejemplo, de la Ley 6/98, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, a ser un mero requisito documental tras la LS07.

Hasta el momento, la existencia de expectativas debía ser acreditada, sin que pudieran ser meramente hipotéticas siendo necesario que pudiera probarse una mínima realidad presente que resultara de datos concretos y específicos. Se exigía, por tanto, que pudieran ser acreditadas de forma fehaciente⁶⁷¹ por quien las alegaba y su comprobación correspondía a la apreciación probatoria que realizasen los Tribunales en el uso de su facultad exclusiva de apreciación de la prueba⁶⁷². En consecuencia, debía existir prueba plena de su proximidad inmediata al suelo urbano, existencia de servicios urbanísticos y demás circunstancias de toda índole que pudieran concurrir en el mismo⁶⁷³. No era

⁶⁶⁹ STS de 27 de febrero de 2001 (ROJ 1461/2001, rec. 462/1997, Pte. González Navarro).

⁶⁷⁰ STS de 19 de enero de 2002 (ROJ 206/2002, rec. 5880/1997, Pte. Peces Morate).

⁶⁷¹ SSTS de 11 de marzo de 1965 (ROJ 3732/1965, rec. 10054/1965, Pte. Merino Velasco); de 31 de octubre de 1972 (ROJ 3808/1972, rec. 50092/1972, Pte. Serván Mur); de 9 de mayo de 1980 (ROJ 2609/1980, Pte. Falcón García); de 18 de diciembre de 1995 (ROJ 6455/1995); de 5 de abril de 2006 (ROJ 2199/2006, rec. 3909/2003, Pte. Robles Fernández); de 24 de septiembre de 2012 (ROJ 6437/2012, rec. 5975/2009, Pte. Del Riego Valledor); de 25 de marzo de 2013 (ROJ 1617/2013, rec. 2772/2010, Pte. Del Riego Valledor); y de 16 de septiembre de 2013 (ROJ 4519/2013, rec. 2904/2011, Pte. Herrero Pina).

⁶⁷² STS de 19 de julio de 2005 (ROJ 4974/2005, rec.6749/2001, Pte. Lecumberri Martí).

⁶⁷³ SSTS de 27 de abril de 2005 (ROJ 2627/2005, rec. 7107/2001, Pte. Robles Fernández); de 5 de abril de 2006 (ROJ 2199/2006, rec. 3909/2003, Pte. Robles Fernández); de 5 de julio de 2006 (ROJ 4247/06, rec.1911/2003, Pte. Puente Prieto); de 17 de noviembre de 2008 (ROJ 6058/2008, rec. 5709/2007, Pte. Martínez de Velasco); de 17 de febrero de 2010 (ROJ 562/2010, rec.1308/2006,

admisibles, por tanto, aceptar como hecho notorio que, por ejemplo, todo el territorio de la Comunidad de Madrid las tuviese⁶⁷⁴. Para que pudieran ser objeto de valoración era necesario que, por quien las solicitaba, se hubiera interesado una valoración del suelo de acuerdo con tal clasificación -no urbanizable- y que a tal valor se le hubiese añadido el valor de las expectativas urbanísticas que considerase que concurrían en el suelo⁶⁷⁵. Se trataba, por tanto, de una cuestión de hecho⁶⁷⁶.

No podían ser hipotéticas⁶⁷⁷, ni deberse a meras especulaciones a largo plazo que no provocasen un incremento real y verificado del valor del suelo⁶⁷⁸, sino que eran necesarios datos sólidos y contrastados⁶⁷⁹, pues de lo contrario se trataría de meras ideaciones voluntaristas que no responderían a una realidad objetiva⁶⁸⁰. Debían basarse, por ello, en elementos fácticos concretos, objetivos, sólidos y debidamente contrastados⁶⁸¹, exigiéndose, por tanto, un apoyo probatorio suficiente para romper la presunción de legalidad y acierto de las valoraciones del Jurado⁶⁸².

Tras la entrada en vigor del Reglamento de Valoraciones en 2011, debe acreditarse tan sólo, que se cumple la primera de las características a las que hemos hecho referencia, esto es, la concreta distancia kilométrica que existe desde el inmueble sujeto a valoración al núcleo poblacional, a centro de comunicaciones o transportes o bien, estar ubicados en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, en cuanto se trate de factores de localización. También cuando se trate de la indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización, se debe acreditar que los terrenos han sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación, que se han cumplido las cargas urbanísticas a las que, como propietario, está obligado para poder iniciarlas y que no se le permita acometer o continuar dichas obras a consecuencia de una actuación administrativa estando todavía en plazo para

Pte. Herrero Pina); y de 16 de septiembre de 2011 (ROJ 7125/2011, rec. 4254/2008, Pte. Fernández Montalvo).

⁶⁷⁴ STS de 7 de octubre de 2013 (ROJ 5009/2013, rec. 6815/2010, Pte. Lesmes Serrano).

⁶⁷⁵ STS de 10 de marzo de 2014 (ROJ 813/2014, rec. 4287/2011, Pte. Herrero Pina).

⁶⁷⁶ STS de 31 de enero de 2012 (ROJ 432/2012, rec. 6243/2008, Pte. Díez-Picazo Giménez).

⁶⁷⁷ Véase SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1989, p. 609.

⁶⁷⁸ STS de 14 de diciembre de 2011 (ROJ 8521/2011, rec.1548/2008, Pte. Trillo Alonso).

⁶⁷⁹ STS de 23 de febrero de 1995 (ROJ 9443/1995, Pte. Hernando Santiago).

⁶⁸⁰ STS de 10 de marzo de 1998 (ROJ 1621/1998, rec. 3363/1992, Pte. Mateos García).

⁶⁸¹ SSTS de 16 de julio de 1990 (ROJ 11773/1990, Pte. Garayo Sánchez); de 30 de abril de 1991 (ROJ 14278/1991, Pte. Hernando Santiago) y de 21 de noviembre de 1991 (ROJ 13377/1991, Pte. García Manzano).

⁶⁸² STS de 10 de octubre de 1996 (ROJ 5412/1996, rec. 2835/1993, Pte. Xiol Ríos).

ello (art. 25 TRLS08). Requisitos que en su gran mayoría serán cumplidos por la propia Administración urbanística, dado que de ella dependen.

Mientras que cuando estemos ante el supuesto del artículo 26 de la Ley de Suelo, deberá acreditarse la realización y pago de aquellas actividades cuya indemnización se solicite por haber devenido inservibles -inútiles- a resultas de la disposición, acto o hecho administrativo que motive la valoración, siempre que se recojan entre los supuestos previstos por el párrafo primero de dicho artículo. En el siguiente capítulo profundizaremos en ellos.

3.5. QUE SE TRATE DE CIRCUNSTANCIAS QUE CONSIDEREN UN APROVECHAMIENTO FUTURO DEL SUELO

Esta última característica se predica de los supuestos a los que hacen referencia los artículos 23 de la Ley de Suelo y 17 RVLS, esto es, aquellas circunstancias que tienen relación con aspectos situacionales del inmueble. No sería de aplicación, por tanto, a las expectativas que se recogen en los artículos 25 y 26 de la Ley.

Históricamente, constituía jurisprudencia consolidada la consideración de expectativas urbanísticas en base a la localización del inmueble a valorar, sin perjuicio de lo que estableciera la normativa en vigor. En estos casos, estimaban los tribunales que si el emplazamiento del suelo representaba un buen lugar para la expansión de la ciudad, como elemento natural para su crecimiento, era necesario indemnizar la frustración que la actividad administrativa había supuesto para dichas expectativas, que sin lugar a dudas, eran urbanísticas. Estos factores constituían lo que muchos tribunales denominaban apetencia de tierras, derivada de la proximidad a ciertos núcleos poblacionales o a centros de actividad económica, cuya apreciación resultaba en incrementos de valor del suelo⁶⁸³, sin importar que radicasen fuera de la delimitación del suelo urbano, ya que son aledaños, constituyendo la racional y lógica zona de futura expansión, lo que supone un valor añadido para la parcela⁶⁸⁴. Así, constituían indicios de esta localización, la existencia de una edificación progresiva de la zona⁶⁸⁵; el acceso de la finca a vías públicas de comunicación⁶⁸⁶ o el hallarse a

⁶⁸³ STSJ de Castilla La Mancha, de 26 de noviembre de 2010 (ROJ CLM 3731/2010, rec. 504/2006, Pte. Narváez Bermejo).

⁶⁸⁴ STS de 1 de junio de 1999 (ROJ 3862/1999, rec. 2203/1995, Pte. Mateos García).

⁶⁸⁵ SSTs de 26 de octubre de 2006 (ROJ 6426/2006, rec. 8019/2003, Pte. Robles Fernández); de 24 de octubre de 2011 (ROJ 6925/2011, rec. 634/2011, Pte. Herrero Pina); de 14 de diciembre de 2011 (ROJ 8521/2011, rec.1548/2008, Pte. Trillo Alonso); de 28 de marzo de 2012 (ROJ 2164/2012, rec. 1679/2009, Pte. Lesmes Serrano) y de 16 de mayo de 2012 (ROJ 3482/2012, rec. 2177/2009, Pte. Puente Prieto).

⁶⁸⁶ SSTs de 20 de octubre de 2014 (ROJ 4202/2014, rec. 6112/2011, Pte. Córdoba Castroverde) y de 22 de julio de 2014 (ROJ 3417/2014, rec. 4562/2011, Pte. Olea Godoy).

escasos kilómetros de un núcleo urbano⁶⁸⁷. También se apreciaban cuando el inmueble estaba próximo a zonas de gran atractivo residencial. Mientras que se desechaba, sin embargo, su consideración en los casos de terrenos a una distancia considerable del casco urbano, de modo tal que solo una expansión exagerada y no previsible a medio plazo de la población pudiese motivar que tal suelo quedase integrado en la ciudad⁶⁸⁸.

La apreciación de esta cercanía denotaba una razonable previsibilidad de que en un tiempo significativo en términos económicos, el terreno sería incorporado al proceso urbanizador⁶⁸⁹. Suponía tener en cuenta la influencia urbana que gravitaba sobre la finca⁶⁹⁰ y que generaba en los propietarios una hipótesis de posibles futuros desarrollos urbanísticos y con ello, un incremento actual del valor del suelo⁶⁹¹. Sin embargo, dado que ninguna de las leyes urbanísticas preveía de forma expresa la estimación de tales factores -por ser considerados expectativas urbanísticas flagrantes-, ni la Administración, ni los jueces disponían de criterios legales concretos a los que acudir. La apreciación que los tribunales hacían de tales factores de localización era, por tanto, meramente casuística, lo que suscitaba una más que evidente inseguridad jurídica al hablar de proximidad sin establecer distancias concretas.

Esta incertidumbre ha sido zanjada, peor que mejor, gracias a los dictados del Reglamento de Valoraciones, que en su artículo 17 recoge qué debe entenderse por proximidad en términos kilométricos. Y decimos en parte, dado que, aun a pesar de haber resuelto este problema (lo que es de agradecer, sin duda), podríamos decir que se ha desvestido a un santo, para vestir otro, dado que el RVLS representa la objetivación de las prohibidas expectativas urbanísticas en nuestro ordenamiento jurídico.

En referencia a los concretos criterios de distancia kilométrica que deben concurrir para su apreciación, se disponen los siguientes⁶⁹²:

⁶⁸⁷ STS de 26 de junio de 2008 (ROJ 3168/2008, rec. 1843/05, Pte. Robles Fernández).

⁶⁸⁸ STS de 8 de febrero de 1997 (ROJ 801/1997, rec. 13663/1991, Pte. Peces Morate).

⁶⁸⁹ SSTS de 26 de octubre de 2006 (ROJ 6426/2006, rec. 8019/2003, Pte. Robles Fernández); de 13 de noviembre de 2007 (ROJ 7408/2007, rec. 6851/2004, Pte. Robles Fernández) y de 16 de mayo de 2012 (ROJ 3482/2012, rec. 2177/2009, Pte. Puente Prieto).

⁶⁹⁰ SSTS de 30 de septiembre de 1986 (ROJ 5083/1986, Pte. Fernández Díaz); de 4 de junio de 1996 ((ROJ 3400/1996, rec. 6302/1992, Pte. Hernando Santiago); de 27 de mayo de 1996 (ROJ ROJ 3216/1996, rec. 9578/1991, Pte. Hernando Santiago) y de 19 de julio de 1997 (ROJ 5181/1997, rec. 4761/1994, Pte. González Rivas).

⁶⁹¹ STSJ de Castilla La Mancha de 26 de noviembre de 2010 (ROJ CLM 3731/2010, rec. 504/2006, Pte. Narváez Bermejo).

⁶⁹² El factor de localización al completo deberá obtenerse del producto de los tres factores de corrección que se recogen en el artículo 17 RVLS, sin que pueda ser superior a 2. Aunque debemos recordar de nuevo que este último inciso ha sido declarado inconstitucional por la STC 141/2014, de 11 de septiembre.

- En cuanto a la accesibilidad a núcleos poblacionales, se establecen dos criterios diferentes de corrección, uno para los inmuebles situados a menos de 4 km de distancia de dichos núcleos y otro para los situados entre 4 km y 40 km de distancia del mismo o de forma alternativa, a 50 minutos de trayecto.

A pesar de establecerse de forma objetiva estas distancias, quedan muchas cuestiones abiertas a la luz de lo que establece este Reglamento. Así, la distancia debe medirse *a vuelo de pájaro*, esto es, la distancia en planta o la más corta entre dos puntos. Sin embargo ¿desde dónde debe medirse y cuál será el límite final dentro del núcleo poblacional? Sobre todo ¿qué debemos entender por núcleos poblacionales?⁶⁹³. En cuanto a la alternativa que se permite entre la distancia kilométrica y los minutos de trayecto ¿cabe por tanto una distancia mayor a esos 40 kilómetros? ¿Qué debe entenderse por circunstancias normales o por medios habituales de transporte? ¿Y quién elige entre ambas opciones, la Administración o el expropiado? Y este factor de corrección ¿es exigible sea cual sea el tipo de explotación de que se trate? Todas estas cuestiones carecen por el momento de respuesta, a la vista de la juventud del Reglamento de Valoraciones, por lo que no disponemos de pronunciamientos judiciales al respecto.

- El segundo de los criterios de localización se refiere a la proximidad a centros de comunicaciones y de transporte, puertos de mar, aeropuertos, estaciones de ferrocarril y áreas de intermodalidad. La concreta distancia que aquí se establece es de no más de 60 km, pero dejando resquicios de nuevo para la duda. Se habla de que la distancia kilométrica desde el inmueble objeto de la valoración será utilizando las vías de transporte existentes y considerando el trayecto más favorable. En este caso ¿para quién debe ser más propicio el trayecto, para la Administración o para el expropiado? Y por favorable debemos entender ¿el que sea más corto, más eficiente o más directo? En nuestra opinión, deben integrarse en este factor la facilidad de acceso a vías públicas de comunicación de primera categoría⁶⁹⁴, primando la calidad y número de redes viarias de conexión con el centro urbano⁶⁹⁵.

⁶⁹³ Sabemos, sin embargo, lo que de forma tradicional se ha considerado que no constituía núcleo poblacional; no se considera que haya colindancia a centros urbanos cuando el terreno a expropiar se encuentre cercano a diversas edificaciones familiares tipo chalet (STS de 3 de abril de 1996, ROJ 2067/1996, rec. 4673/1991, Pte. Goded Miranda), incluso aunque se trate de chalets de «noble porte» (STS de 21 de mayo de 1997, ROJ 3550/1997, rec. 5982/1992, Pte. Xiol Ríos); y también STS de 11 de junio de 1997 (ROJ 4134/1997, rec. 6879/1992, Pte. Xiol Ríos).

⁶⁹⁴ STS de 14 de febrero de 1979 (ROJ 2547/1979, Pte. Casares Córdoba).

⁶⁹⁵ STS de 9 de julio de 1994 (ROJ 5297/1994, rec. 952/1992, Pte. Peces Morate).

- También se establece la proximidad a grandes complejos urbanizados de uso terciario, productivo o comercial, que estén relacionados con la actividad que desarrolla la explotación considerada en la valoración. Esta circunstancia implica una expectativa de rendimiento de los bienes. Aunque este factor bien podría estar relacionado con los valores no urbanísticos, su finalidad es evidentemente urbanística.

4. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS EXPECTATIVAS DE APROVECHAMIENTO

Sin duda, se trata del aspecto más controvertido de cuantos tienen que ver con las expectativas. Hasta ahora hemos intentado establecer cuál debe ser su concepto, así como la clasificación de los diferentes tipos que existen en nuestro ordenamiento jurídico y cuáles son las características que necesariamente deben reunirse para su reconocimiento. De estas cuestiones, la que mayores dificultades ha entrañado ha sido la de la clasificación y establecimiento de la concreta nomenclatura para referirse a los diferentes tipos de expectativas existentes. Sin embargo, el debate se centra en su naturaleza jurídica y en si constituye o no un derecho para el propietario. Hasta el momento, la consideración de las expectativas ha sido la de un elemento más en la valoración del suelo; así lo han considerado los tribunales de forma repetida.

Trataremos de dilucidar ahora si lo que conocemos como expectativas urbanísticas constituye o no un elemento más de la valoración expropiatoria de los inmuebles y si, en su caso, se trata de efectivos derechos patrimoniales de quienes las alegan. Lógicamente, las consecuencias de considerar las expectativas urbanísticas un derecho del propietario pasan por otorgarle defensa jurídica e indemnización.

Lógicamente, el primer paso será precisar de qué tipo de expectativas estamos hablando, dado que las urbanísticas en sentido estricto están prohibidas por la legislación vigente. Siendo así, no podrían ser consideradas ni como elemento de la valoración del suelo, ni como derecho.

Sin embargo, es evidente que la legislación urbanística en vigor y los tribunales dan por buenas ciertas expectativas, aceptando de buen grado su existencia, a modo de excepción a la regla general. Nos referimos a las expectativas representadas por los factores de localización, que será a las que nos referiremos en este epígrafe.

4.1. LA EXPECTATIVA COMO DERECHO ECONÓMICO DEL PROPIETARIO EN LA VALORACIÓN DEL SUELO

A nuestro modo de ver, las expectativas urbanísticas constituyen indiscutiblemente un derecho de contenido económico del propietario, si atendemos no sólo a su positivización por la vigente Ley de Suelo (art. 23.1 *in fine*), sino también al modo en que han venido siendo entendidas por los tribunales hasta el momento.

En efecto, tanto el TRLS08 como su Reglamento de 2011 prevén la existencia de ciertas variables a las que denomina factores de corrección, que son completamente objetivas y cuya función es la de *corregir* al alza el valor del suelo rural a fin de alcanzar el tan ansiado valor real⁶⁹⁶. De la propia redacción del artículo 23 TRLS08, se deduce que la objetividad en la estimación de los factores resulta clave, estableciéndose con todo detalle en el RVLS los requisitos espacio-temporales a cumplir y la necesaria consecuencia jurídica que se extrae de tal cumplimiento: su indemnización. No debe confundirnos, sin embargo, que en la redacción de este artículo se recoja la fórmula potestativa «podrán», ya que no hace referencia en modo alguno a la posibilidad de que exista discrecionalidad en su concesión por parte del órgano competente. Con esta fórmula se hace referencia a la necesaria apreciación, por parte de la Administración actuante, de la concurrencia de cuantos requisitos sean necesarios para poder aplicar dicha corrección. Pero de existir estas circunstancias ninguna duda cabe sobre la efectiva concesión de esta partida. No existe discrecionalidad, por tanto, a la hora de apreciar la existencia de los requisitos que en el mismo se recogen, al igual que tampoco existe en la decisión de conceder o no dicha indemnización. También se desprende esta circunstancia del estudio jurisprudencial reflejado hasta el momento en el presente trabajo ya que de concurrir los requisitos objetivos del artículo 23 TRLS08, los tribunales aplican los factores de corrección por defecto.

Como veremos más adelante, se trata asimismo, de un elemento más a tener en cuenta en la valoración del suelo, pero un elemento cualificado, por su naturaleza, al igual que ocurre el premio de afección. Pero no es este el único derecho que TRLS08 recoge en cuanto a expectativas se refiere. También los artículos 25 y 26 permiten apreciar expectativas en la indemnización que se concede al propietario que ha visto impedida o alterada su facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización o su facultad de iniciativa y promoción en las actuaciones de urbanización o edificación⁶⁹⁷. Como veremos

⁶⁹⁶ Estaba prevista, que era de hasta el doble del valor inicial, ha sido declarada inconstitucional por STC 141/2014, de 11 de septiembre, como ya hemos visto.

⁶⁹⁷ A pesar de que en los casos de responsabilidad patrimonial –según reza la propia Ley de Suelo, aunque parte de la doctrina sostiene su naturaleza expropiatoria–, se establezca que debe tratarse de facultades que hayan sido efectivamente patrimonializadas, también se reconocen expectativas y son efectivamente indemnizadas. Profundizaremos sobre ello en el siguiente capítulo.

más adelante, para el cálculo de estas indemnizaciones, la Ley de Suelo permite que se tomen en consideración valores futuros no reales y por tanto hipotéticos, como por ejemplo, el valor que le correspondería al inmueble si estuviera terminada la actuación (art. 25.2.a). Se concede, por tanto, al propietario del suelo un derecho a recibir la indemnización en caso de que se den los requisitos objetivos que recogen ambos artículos. Tampoco aquí cabe lugar para la duda: si se dan estas circunstancias, se procederá al cálculo de la indemnización en estos términos, concediéndose expectativas urbanísticas.

Resulta, por ello, evidente que tanto los factores de localización como la indemnización derivada de los artículos 25 y 26 han sido configurados como verdaderos derechos subjetivos con contenido económico⁶⁹⁸, en cuanto deben integrarse necesariamente en la valoración del suelo, por lo que deben ser objeto de tutela jurídica y jurisdiccional.

En cuanto a los primeros -factores de localización del artículo 23 TRLS08-, su expresa objetivación por la LS07, su pervivencia con el TRLS08 y su posterior detalle con el RVLS, ponen de manifiesto que se trata de un derecho concedido por el legislador al propietario. Ninguna duda cabe de que su concesión de forma invariable por Administración, Jurados de Expropiación y tribunales, los convierten en un derecho de los propietarios que los alegan siempre que, lógicamente, se den los requisitos que la Ley establece para ello. De hecho, como veremos a continuación, existe una gran similitud entre este derecho derivado de los factores de localización y el procedente del tradicional premio de afección⁶⁹⁹; son dos figuras que conforman el justiprecio expropiatorio y que a pesar de que su fundamento es bien distinto, presentan muchos rasgos que las aproximan.

En cuanto a los segundos -los derivados de los artículos 25 y 26 TRLS08, por impedir o alterar la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización o la iniciativa y promoción en las actuaciones de urbanización o edificación-, tales facultades del propietario son indemnizadas en tanto en cuanto no puedan ser ejercitadas por aquél, con lo que fácilmente interiorizamos que se trata de un derecho, aunque tampoco aparezca recogido este concepto de forma literal. Aunque tampoco hace falta. Sabemos que cuando se priva al propietario de una de las facultades que le ha sido otorgada en virtud de la propia Ley de Suelo, ex artículo 8, sin que en principio tenga el deber jurídico de soportar dicha

⁶⁹⁸ Debemos recordar que parte de la doctrina se ha referido en ocasiones a esta cuestión. Así, Gómez de Mercado califica a las expectativas como *derechos, probabilidades y condicionantes inmediatos que inciden en el proceso urbanizador*. Véase GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *El justiprecio en la expropiación forzosa*, op. cit., pp. 195, 215.

⁶⁹⁹ La compensación de estos perjuicios subjetivos se reconoce desde la Ley de 1836. En la actualidad, la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 lo reconoce (art. 47) y eleva el tradicional 3 por cien que venía estimándose, a un 5 por cien.

privación, deberá ser indemnizado. Lo que, como veremos a continuación, es una de las características esenciales de los derechos: su exigibilidad.

4.2. LA CONSIDERACIÓN DE LA EXPECTATIVA COMO DERECHO SUBJETIVO DE CARÁCTER ECONÓMICO

Como vimos más atrás, para poder considerar la existencia de un verdadero derecho subjetivo es necesaria la concurrencia de diversas características que sin duda convergen en las expectativas a las que nos referimos. Así, la doctrina clásica ha señalado que en todo derecho subjetivo se dan necesariamente los siguientes elementos formales, materiales y teleológicos: su previa concesión por el ordenamiento jurídico; que dispongan de contenido; carácter independiente y que el propio ordenamiento jurídico le proporcione protección

A. La previa concesión por el ordenamiento jurídico

El elemento más importante que necesariamente debe concurrir en todo derecho subjetivo es el que denominamos formal. Como ya vimos, para que surja un derecho, debe existir una norma con rango legal que los reconozca y ampare⁷⁰⁰, norma que se dicta en el ejercicio de la libertad de opción política del legislador estatal o autonómico. Atrás quedaron, como veremos, los tradicionales listados cerrados de derechos. Es común, por el contrario, encontrar leyes que configuren ciertas actuaciones como verdaderos derechos subjetivos.

Es el caso del Texto Refundido de 2008, que ha establecido un verdadero derecho subjetivo para el propietario a la expectativa urbanística. A la vista de lo establecido en sus artículos 23, 25 y 26, no se trata de normas sin contenido, que carezcan de fuerza jurídica. Antes al contrario, la propia Ley los configura como verdaderos derechos exigibles ante los tribunales y frente a las Administraciones Públicas. Hasta el momento, ninguna otra ley del suelo había sido tan explícita a la hora de reconocer la existencia de derechos subjetivos a los propietarios. Ni siquiera la LEF al plasmar el premio de afección, al que, a pesar de que en ningún momento se le reconoce de forma expresa su categoría de derecho, por todos es sabido que los tribunales lo reconocen y aplican como tal.

De acuerdo a esta Ley de Suelo de 2008, los propietarios de inmuebles que se encuentren en la situación básica de rural, poseen un verdadero derecho subjetivo a que se incluyan, en el justiprecio expropiatorio, las expectativas urbanísticas derivadas de la localización del inmueble (art. 23), por haber impedido o alterado la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización (art. 25) o por impedir la iniciativa o promoción de actuaciones de

⁷⁰⁰ TORNOS MAS, J., "Efectividad de los derechos y exigibilidad de los servicios sociales", *Documentación Administrativa*, nº 271-272, 2005, p. 377.

urbanización o edificación (art. 26) y a obtener lo solicitado, sin que su ejercicio se condicione más que al cumplimiento de ciertos requisitos que ella misma establece, pero no a ningún otro parámetro. No se trata, por tanto de una facultad que discrecionalmente pueda o no, ser reconocida por la Administración, sino de un verdadero derecho subjetivo. De ahí que pueda ser ejercitado incluso judicialmente, si la Administración no lo concede motu proprio. Esta exigibilidad ante los tribunales pone de manifiesto su verdadera naturaleza de derecho, diferente de cualesquiera otras. De hecho, como sostiene la doctrina⁷⁰¹, lo que hace fuerte a un derecho es el sistema de garantías que lo acompaña. Nos referiremos a la protección de este derecho más adelante.

No estamos en ningún caso, ante derechos de tipo secundario o ante los que se ha denominado no-derechos⁷⁰². Los que reconoce la Ley de Suelo de 2008 son verdaderos derechos subjetivos que generan obligaciones negativas o de abstención en terceros y en concreto, de la Administración Pública, que tiene el deber de respetar, proteger, garantizar y promover el mismo⁷⁰³, procediendo a su indemnización en caso de frustración de las expectativas urbanísticas existentes en caso de privación forzosa del inmueble en cuestión.

Resulta evidente que el reconocimiento y consideración de expectativas por la Ley de Suelo de 2008 constituye un derecho patrimonial concedido al propietario de suelo *ex novo*. Se crea, por tanto, un nuevo derecho en la legislación urbanística. No cabe duda alguna en cuanto a la existencia de un catálogo de *viejos derechos* patrimoniales en el campo urbanístico, que históricamente han obtenido reconocimiento en el plano jurídico y cuya existencia no se discute, como por ejemplo el derecho al aprovechamiento urbanístico. Pero tampoco podemos discutir la existencia de nuevos derechos patrimoniales con el devenir del tiempo.

⁷⁰¹ TORNOS MAS, J., "Efectividad de los derechos y exigibilidad de los servicios sociales", op. cit., p. 375.

⁷⁰² Así se ha presentado tradicionalmente a los derechos sociales, calificándolos de normas meramente programáticas, sin que constituyeran verdaderos derechos subjetivos en el sentido tradicional del término, por ser de aplicación progresiva y por ende, no justiciables. Sobre los derechos sociales, véase FERNÁNDEZ ALIER, C., "La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales", *Revista de Derecho UNED*, nº 11, 2012, p. 247. También ÁVILA ORIVE, J.L. y ARNÁEZ ARCE, V.M., "Una aproximación al tratamiento legislativo del derecho a una vivienda digna y adecuada, después de tres décadas de reconocimiento constitucional", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 87-88, 2010, p. 201.

⁷⁰³ Consiste la obligación de abstención en no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. La de *proteger* se refiere a las obligaciones que permiten que los terceros no interfieran el acceso a los bienes. Las de *garantizar*, son aquellas que permiten al titular del derecho acceder al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Y las de *promover* son obligaciones de desarrollar condiciones para que el titular del derecho acceda al bien. Véase ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, Madrid, 2002, pp. 120-121.

En efecto, la creación de derechos *ex novo* por el legislador es algo habitual, tanto para los derechos patrimoniales, como los reales. Esto es así porque los presuntos –y arcaicos, dicho sea de paso–, listados de derechos⁷⁰⁴ no están cerrados. Incluso el elenco de libertades públicas y derechos fundamentales no se cierra en un *númerus clausus*⁷⁰⁵; el afán por ampliarlos es innegable, pero también lo es la existencia de nuevos frentes contra los que defender a sus poseedores. De ahí que, hasta en materia de derechos fundamentales hayan sido concebidas una segunda, una tercera, e incluso una cuarta generación⁷⁰⁶. Lo que queda claro es que el dinamismo social justifica el nacimiento de nuevos derechos, difíciles de garantizar en el marco de los clásicos⁷⁰⁷.

Lo mismo ocurre con los derechos subjetivos y con los derechos reales⁷⁰⁸. Los tradicionales listados de derechos que hemos conocido no agotan la posibilidad de reconocer nuevos derechos, e incluso, en ocasiones, de redefinir el contenido de los ya existentes para adaptarlos a las nuevas necesidades que puedan presentarse⁷⁰⁹. Existen numerosas situaciones jurídicas inéditas, en cuanto que

⁷⁰⁴ Se ha dicho que la adscripción de un derecho al catálogo de derechos civiles y culturales tiene un valor meramente heurístico, ordenatorio, clasificatorio, pero que una conceptualización más rigurosa basada en el carácter de las obligaciones que cada derecho genera llevaría a admitir un continuum de derechos, en el que el lugar de cada derecho esté determinado por el peso simbólico del componente de obligaciones positivas o negativas que lo caractericen. Véase CRUZ PARCERO, J.A., “Derechos sociales: clasificaciones sospechosas y delimitación conceptual”, en CANTÓN, O. y CORCUERA, S. (Coords.), *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*, Editorial Porrúa- Universidad Iberoamericana, México, 2004, pp. 3-14.

⁷⁰⁵ RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J., “La propiedad privada: de Cenicienta a derecho fundamental”, *RGLJ*, n° 3, 2001, p. 602. Véase también CARTABIA, M., “La edad de los nuevos derechos”, *Revista de Derecho Político*, n° 81, 2011, p. 92. En el mismo sentido, GREPPI, A., “Los nuevos y los viejos derechos fundamentales”, *Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, n° 7, 1999, pp. 289.

⁷⁰⁶ La tercera generación se integra, entre otros, por el derecho al medio ambiente y a la protección ante el uso informático de datos personales, sensibles o no. Mientras que en la cuarta se recogen el derecho al patrimonio común de la humanidad, a la autodeterminación de los pueblos y a la paz. Véase RODRÍGUEZ PALOP, M.E., “¿Nuevos derechos a debate? Razones para no resistir”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, n° 20, 2003, p. 229.

⁷⁰⁷ OLLERO TASSARA, A., “Los nuevos derechos”, *Persona y derecho: Revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 2012, n° 66-67, p. 55.

⁷⁰⁸ Derechos patrimoniales que han de ser entendidos como aquellos poderes con los que el Derecho inviste a las personas para satisfacer sus intereses con contenido económico. Véase BARBER CÁRCAMO, R., “La eficacia de los derechos patrimoniales”, *Anuario de Derecho Civil*, 2008, n° 3, pp. 1218-1219.

⁷⁰⁹ Es lo que ocurrió con la ahora derogada Ley 42/1998, de 15 de diciembre, sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias, que creó el llamado *derecho real de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico*. También la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, incorpora nuevos derechos laborales, como el derecho a la formación del trabajador ocupado. Ocurre incluso a nivel comunitario, sin ir más lejos con el Tratado de Lisboa, que confiere a los europeos nuevos derechos a la libre circulación y residencia, entre otros. Y no podemos dejar de mencionar la defensa al medio ambiente reconocida como derecho difuso, figura

ya no resultan interpretables bajo los esquemas conceptuales y cognitivos ofrecidos por una tradición jurídica secular, siendo muchos de ellos acuñados a partir de un caso concreto huérfano de regulación, pero que precisan una tutela inmediata y directa de dichas necesidades⁷¹⁰. De ahí la posibilidad de creación de nuevos derechos de configuración legal. Se trata, sin duda, de una situación acertada desde el punto de vista del progreso del Derecho, ya que permite que se formen y configuren nuevos derechos, sin que haya que estar anclados al texto codificado –decimonónico, si atendemos al Código Civil-. Ofrecer una lista cerrada de derechos conlleva considerar finita dicha categoría en el momento en el que se redacta. Pero está claro que la realidad social está por delante de ellas, por lo que cualquier *númerus clausus* impedirá el avance del Derecho.

De este modo, debemos concluir que el catálogo de derechos no es una obra cerrada, pues siempre habrá nuevas necesidades que fundamenten la creación de nuevos derechos por el ordenamiento jurídico y en este sentido, la generación de derechos será por tanto dinámica, enriqueciendo a su vez a los ya creados⁷¹¹.

Esta situación es trasladable al ámbito de los derechos patrimoniales y por ende a la materia que aquí nos interesa, dado que no hay lugar a dudas de que el reconocimiento de expectativas, a través de los factores de localización del artículo 23 TRLS08, en todos los supuestos en los que se reúnan los requisitos objetivos que recogen la Ley de Suelo de 2007 y el Texto Refundido de 2008, constituye un derecho patrimonial del propietario, que podrá ser reclamado como tal en caso de que sea lesionado. Con este mismo fundamento, también tiene el propietario derecho a ser resarcido cuando se impida o dificulte su facultad de participar en actuaciones urbanísticas (arts. 25 y 26 TRLS08).

Si bien hasta el momento la legislación urbanística había reconocido de forma intermitente⁷¹² la existencia de concretas circunstancias que otorgaban al

relativamente novedosa, a mitad camino entre el derecho subjetivo y el interés legítimo. Véase ALPA, G., "El derecho subjetivo al medio ambiente salubre: ¿nuevo derecho o expediente técnico?", *Revista Jurídica de Catalunya*, nº 2, 2002, pp. 102-105.

Como ejemplo de aquellos derechos ya existente que han debido ser repensados, encontramos los derechos de autor, cuyo contenido ha sido necesario redefinir con el fin de adaptarlos a la nueva normativa sobre derechos de autor. Véase CORRIPIO GIL-DELGADO, M.R., "Principales novedades en la regulación de los derechos de autor ante las nuevas tecnologías", *Ekonomiaz*, nº 51, 2002, p. 15.

⁷¹⁰ LA ROCCA, D., "La patrimonialización de los derechos en la Ciencia Jurídica europea", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 5, 2008, pp. 137-141.

⁷¹¹ CORCHETE MARTÍN, M.J., "Los nuevos derechos", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 20, 2007, pp. 538.

⁷¹² Decimos de forma intermitente porque como ya hemos recogido en este estudio, mientras que las Leyes del Suelo de 1956 y 1976 afirmaban la existencia de esta facultad, el Texto

propietario de una facultad que le permitía ser indemnizado en caso de que aquéllas fueran lesionadas, los tribunales habían mostrado, sin embargo, mayor estabilidad en su apreciación, resarcendo indefectiblemente al propietario perjudicado con total independencia de los dictados de la ley. Finalmente, el legislador ha optado por crear un nuevo derecho patrimonial en la LS07 y que ha mantenido en el TRLS08. Derecho al que llamaremos *derecho de patrimonialización de la expectativa urbanística* en la valoración del suelo.

B. El contenido del derecho subjetivo

Se trata del elemento material del derecho subjetivo, que se concreta en las facultades en que se descompone el derecho, a modo de posibilidades de acción o actuación especial que se reconocen a su titular, denominadas facultades.

No cabe argumentar que este derecho del propietario a la expectativa carece de una concreta falta de especificación de contenido o de límites, ya que aparece detallado con todo lujo de detalles en la normativa descrita, lo que permite reclamar su cumplimiento en cualquier caso. Al contrario que la normativa precedente en materia de suelo, la Ley de Suelo de 2008 establece de forma específica en qué consisten las expectativas urbanísticas, en qué casos es procedente su contabilización y pago, e incluso los porcentajes aplicables y cuantías máximas que deben ofrecerse por ellas. Y a ello vino a coadyuvar en 2011 el Reglamento de Valoraciones, al recoger con -casi-todo lujo de detalles cuándo y de qué modo contabilizar estas expectativas.

Nos atrevemos a decir que, incluso sin que existiera especificación alguna sobre su contenido, esto permitiría una mayor flexibilidad y adaptabilidad a los órganos encargados de especificar dicha cuantía, como así ha sido hasta el momento en nuestra legislación urbanística y a falta de concreción normativa, eran los Jurados de Expropiación y más tarde los tribunales de lo contencioso-administrativo, los encargados de fijar las cantidades a ofrecer al propietario por estos conceptos.

C. El interés a proteger por el ordenamiento jurídico

Existe un elemento teleológico formado por el interés, esto es, la finalidad que protege el ordenamiento jurídico. Las expectativas urbanísticas son, a juicio de los tribunales, un concepto que ha permitido corregir la excesiva inadecuación a la realidad económica a que, en determinadas ocasiones, puede conducir la aplicación simple y pura del criterio legal de valoración del suelo no urbanizable⁷¹³.

Refundido de la Ley del Suelo de 1992 estableció una rotunda prohibición en cuanto a su posible reconocimiento.

⁷¹³ STS de 27 de mayo de 2013 (ROJ 2673/2013, rec. 3739/2010, Pte. Herrero Pina).

Por ello, se ha dicho que la negativa a valorar expectativas, siempre que estén acreditadas como factor que realmente incrementa el valor del suelo, supone negarse a valorar un elemento realmente concurrente en el valor del bien. Supone, por tanto, la afirmación expresa y consciente de que no se pagará por el bien su valor real, esto es, lo que el interesado habría podido obtener libremente en el mercado, sino su valor puramente ficticio⁷¹⁴. Tal y como recuerda la propia Ley 6/98, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, el valor que se establezca no va a reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, contradiciendo la realidad del valor del bien, adoptando conscientemente una fórmula que *proyecta una sombra de injusticia*, alejándose del criterio de indemnidad que se recoge en el artículo 33 CE.

D. Independencia

Al tratarse de un derecho subjetivo, dispone de sustantividad para subsistir sin detrimento de su identidad al separarse de su titular, lo que lo hace susceptible del tráfico jurídico, desprendido de aquella relación jurídica para insertarse en otra. De este modo, la expectativa derivada del suelo va unido al mismo y en caso de enajenación entre particulares, dicha expectativa continuará aneja a la tierra, pudiendo ejercerse por el nuevo propietario en caso de que, por ejemplo, deba valorarse el suelo para la fijación de la indemnización expropiatoria. Este nuevo propietario tendría el mismo derecho a exigir el pago de las mismas en caso de que continuasen existiendo los requisitos del artículo 23 TRLS08, como la cercanía a los núcleos de población, etc.

E. Los deberes jurídicos que lleva aparejados

Comporta el respeto de terceros hacia esta situación jurídica, a través del correlato lógico, constituido por los deberes jurídicos. De este modo y a la vista de la objetivación de las expectativas por la LS07, mantenida a día de hoy por la vigente ley, una vez cumplidos los requisitos objetivos que se recogen en los artículos 23 TRLS08 y 17 RVLS la Administración no puede sino reconocer su existencia. No es dable bajo ningún concepto que la Administración niegue su contabilización, dado que no entra dentro de sus potestades discrecionales. No estamos ante una situación que pueda ser objeto de interpretación, como ocurre con la valoración de suelo destinado a sistemas generales y su consideración de «crear ciudad». Si se cumplen los requisitos objetivos plasmados en la Ley de Suelo y en su Reglamento, la Administración debe engrosar la valoración con la partida de las expectativas.

⁷¹⁴ STSJ de Castilla la Mancha de 18 de septiembre de 2013 (ROJ CLM 2429/2013, rec. 652/2009, Pte. Narváez Bermejo).

F. La necesaria tutela del derecho subjetivo

Dado que aquello que hace fuerte a un derecho es el sistema de garantías que lo acompaña, de poco valdría este reconocimiento si no se establecieran mecanismos de protección ante eventuales frustraciones.

El nuevo modelo dispuesto por la vigente ley de suelo tiene como nota fundamental la conversión de la posición jurídica de los ciudadanos en general y de los propietarios en concreto, ante las expectativas urbanísticas. Hasta el momento, las leyes del suelo se habían limitado a reconocer –y prohibir– la existencia de estas expectativas de aprovechamiento. En ningún caso se les otorgaba legalmente esta tutela por considerar que las situaciones indemnizables requerían de una patrimonialización íntegra de las facultades urbanísticas; y las expectativas constituían una categoría *inferior* a los derechos. Por ello, en caso de reconocimiento de expectativas, no se le otorgaba al propietario derecho alguno a obtener las ventajas correspondientes a la ordenación urbanística. Distinta era la tutela judicial que efectivamente proporcionaban los tribunales, que sin respaldo legal se veían obligados a argumentar razones de justicia y equidad.

Tras la Ley de Suelo de 2007 y su refundición por el Texto de 2008 se ha dibujado una nueva situación para los propietarios de suelo rural, en la que se parte del reconocimiento de un derecho subjetivo a las expectativas urbanísticas en la valoración del suelo, siempre que se cumplan los requisitos de los artículos 23, 25 o 26 TRLS08. Desde el momento en que nos encontramos ante una situación que ha alcanzado la categoría de derecho subjetivo en el ordenamiento, la perspectiva es bien distinta, dado que es una norma general la que reconoce la existencia de un derecho. En este caso, la Administración ya no puede optar, no cabe la discrecionalidad en ningún caso, viniendo obligada a conceder al ciudadano lo que le reclama, de conformidad con la norma previa que ella misma ha aprobado. De este modo, la relación ciudadano-Administración pasa a configurarse de un modo muy distinto, ya que deja de estar fundada en la relación interés legítimo del ciudadano-discrecionalidad de la Administración, para pasar a articularse en base a la relación derecho subjetivo del ciudadano y obligación de la Administración⁷¹⁵. Por ello, si la petición del propietario fuera desatendida por la Administración, sería posible ejercitar una acción judicial de condena a la indemnización de las expectativas urbanísticas en los porcentajes que correspondan⁷¹⁶. Para ello, resulta

⁷¹⁵ TORNOS MAS, J., “Efectividad de los derechos y exigibilidad de los servicios sociales”, op. cit., p. 380.

⁷¹⁶ La eficacia del derecho requerirá una previa y clara delimitación de las responsabilidades entre los órganos competentes (Administraciones Públicas), con el fin de evitar una posible derivación de las reclamaciones al amparo de una imprecisa atribución de las obligaciones públicas. Véase TORNOS MAS, J., “Efectividad de los derechos y exigibilidad de los servicios sociales”, op. cit., pp. 385-386.

fundamental la existencia de mecanismos de tutela judicial que sean efectivos, a través de los que se pueda exigir el derecho a la indemnización por la privación de expectativas urbanísticas.

A nuestro modo de ver, con esta novedosa tendencia normativa en el campo urbanístico, se otorga rango legal a una situación que *de facto* se venía reconociendo jurisprudencialmente, pero cuyo único fundamento eran los principios de igualdad, confianza legítima y equidad para con el propietario de suelo con expectativas de aprovechamiento. Con la legislación vigente se ha otorgado a los jueces la posibilidad de actuar dentro de los parámetros de la legalidad, puesto que hasta el momento carecían del necesario sustento normativo para conceder las indemnizaciones pertinentes.

Sin embargo, a pesar de todo lo dicho hasta el momento en cuanto a la naturaleza jurídica de la expectativa y su efectivo reconocimiento como derecho subjetivo, lo deseable sería que el propio legislador modificase la Ley de Suelo de 2008 para proceder al reconocimiento del mismo, pero ya de manera expresa, recogiendo en su articulado el término derecho.

En lo que se refiere a las consecuencias derivadas del reconocimiento de este derecho patrimonial, en general, comporta la atribución a su titular de una acción frente al sujeto obligado a la prestación, la Administración en este caso. Por ello, en primer lugar, la propia Ley de Suelo debe ser más detallada en este sentido, precisando qué sujetos son los titulares de este derecho y qué sujetos resultan obligados a realizar la prestación. Asimismo, debe determinar igualmente el alcance exacto del derecho subjetivo, esto es, tanto su contenido, como las condiciones que se requieren para que se reconozca el mismo, más allá de lo que se regula por el Reglamento de Valoraciones de 2011. Por último, deben establecerse mecanismos eficaces para hacer efectivo el contenido del derecho, así como para garantizar que el derecho podrá llevarse a cabo. Este último aspecto es el que ahora nos interesa. El reconocimiento de derechos debe ir, por tanto, acompañado de mecanismos de garantía eficaces para hacerlos efectivos. De este modo, la configuración de la expectativa urbanística como derecho subjetivo del propietario tiene importantes consecuencias jurídicas; debe materializarse en la exigencia de indemnización, en virtud de los artículos 23, 25 o 26 TRLS08. Esta indemnización se concibe, pues, como el elemento fundamental para identificar el contenido real del derecho subjetivo del propietario a cambio de las expectativas lesionadas.

4.3. SIMILITUD ENTRE LOS FACTORES DE LOCALIZACIÓN Y EL DERECHO AL PREMIO DE AFECCIÓN EN LA VALORACIÓN DEL SUELO

Al igual que ocurre con el premio de afección⁷¹⁷, los factores de localización constituyen un derecho que existe siempre y cuando se den los requisitos para su nacimiento, sin que quepa que, de forma discrecional, se deje a la Administración decidir si indemniza o no. De hecho, es reiterada la jurisprudencia que sostiene que la no consideración de estas expectativas vulnera la doctrina jurisprudencial sobre la valoración⁷¹⁸.

Como ya hemos dicho, ambas instituciones son también muy diferentes. No participan, por ejemplo, de la misma razón de ser. El premio de afección, que ha sido definido como complemento del precio de la finca expropiada que tiende a compensar matices subjetivos que la pérdida de la cosa puede implicar para el expropiado⁷¹⁹, posee un evidente carácter subjetivo y personal. Representa, por tanto, un mecanismo tendente a compensar, mediante una presunción legal, el carácter forzoso de la transferencia dominical ordenada por la expropiación y en particular, el valor afectivo de los bienes o derechos afectados para sus propietarios⁷²⁰.

La LEF lo atribuye en beneficio de todo titular privado de bienes en méritos de la expropiación, con independencia de la estimación material y en consideración exclusiva al aprecio significado para dicho expropiado. El legislador es consciente de que con una compensación económica que atienda estrictamente al valor intrínseco de la cosa con vistas a su mera sustitución material, no siempre quedará cubierto el menoscabo que sufre el desposeído. Por eso, presume que la expropiación también le acarrearán un cierto daño moral, que se pretende cubrir con un incremento compensatorio subjetivo, pero tasado,

⁷¹⁷ Art. 47 LEF, «En todos los casos de expropiación se abonará al expropiado, además del justo precio fijado en la forma establecida en los artículos anteriores, un 5 por ciento como premio de afección».

Art. 47 REF, «El 5 por ciento del premio de afección se incluirá siempre como última partida de las hojas de aprecio de los propietarios y de la Administración o de la valoración practicada por el Jurado y se calculará exclusivamente sobre el importe final del justiprecio de los bienes o derechos expropiables, sin que preceda, por tanto, su abono sobre las indemnizaciones complementarias señaladas en otros artículos de la Ley a favor de titulares de derechos posiblemente distintos del propietario, con la sola excepción de las indemnizaciones debidas a los arrendatarios en caso de privación definitiva para los mismos del uso y disfrute de los bienes o derechos arrendados, en cuya hipótesis sus indemnizaciones se incrementarán en el premio de afección. Los propietarios carecerán, en cambio, de derecho al premio de afección cuando por la naturaleza de la expropiación conservan el uso y disfrute de los bienes o derechos expropiados».

⁷¹⁸ Por todas, véase la STS de 18 de noviembre de 1995 (ROJ 5818/1995, rec. 687/1993, Pte. Peces Morate).

⁷¹⁹ STS de 7 de diciembre de 1954 (ROJ 3020/1984).

⁷²⁰ FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*, op. cit., p. 508.

que se concreta en un porcentaje sobre dicho valor objetivo⁷²¹. Lo que se compensa es la especial estimación o aprecio que para el expropiado representa la pérdida de un bien o la titularidad de un derecho⁷²², por lo que su naturaleza no es puramente económica, sino más bien espiritual⁷²³, del que carecen los factores de localización o como se han venido denominando hasta el momento, las expectativas urbanísticas; por ello hemos dicho que comparten naturaleza objetiva, pero no su fundamento.

Tampoco el momento del pago es una característica compartida por ambas instituciones. Si bien el premio de afección debe ser calculado sobre el importe final del justiprecio de los bienes o derechos expropiados, según establece el artículo 47 REF, los factores de localización, por el contrario, siguen otro orden para su contabilización: deben ser añadidos a la cantidad inicial resultante del método de valoración, sin aditamentos⁷²⁴.

Por otro lado, tanto el premio de afección como los factores situaciones comparten, sin embargo, la misma naturaleza preceptiva, así como su carácter objetivo y automático. Como bien sabemos, el premio de afección se otorga de forma automática siempre que se den los requisitos precisos para tenerlo en consideración. Este *pretium affectionis* tiene, por ello, un marcado carácter objetivo; tiende a compensar mediante una presunción legal la aflicción que

⁷²¹ SEGOVIA ARROYO, J.A., “El premio de afección en la jurisprudencia: su diferente alcance para propietarios y arrendatarios. Análisis de su procedencia en la ejecución del planeamiento urbanístico por el sistema de compensación”, *RDU*, nº 189, 2001, p. 13.

⁷²² SSTS de 24 de febrero de 1978 (ROJ 3127/1978, Pte. Martín Herrero); de 16 de julio de 2012 (ROJ 5730/2012, rec. 5968/2009, Pte. Del Riego Valledor); de 8 de octubre de 2012 (ROJ 6678/2012, rec. 5160/2009, Pte. Del Riego Valledor) y de 26 de febrero de 2013 (ROJ 912/2013, rec. 1347/2010, Pte. Córdoba Castroverde).

⁷²³ La STS de 28 de febrero de 1997 (ROJ 1441/1997, rec. 14267/1991, Pte. Xiol Ríos), sostiene que «el premio de afección, en efecto no se fija en función del valor objetivo de los bienes expropiados, sino que tiende a compensar mediante una presunción legal la aflicción que puede producir la pérdida del objeto expropiado en la persona de su propietario. En consecuencia, su aplicación tiene lugar de modo objetivo, como ocurre con las presunciones fijadas por el ordenamiento jurídico, cuando concurren los presupuestos que éste establece». En este mismo sentido, la STS de 17 de abril de 2013 (ROJ 1912/2013, rec. 3181/2010, Pte. Lesmes Serrano).

Pueden verse también las SSTS de 18 de diciembre de 1971 (ROJ 274/1971, Pte. Serván Mur); de 10 de mayo de 1993 (ROJ 13418/1993 Pte. Peces Morate); de 26 de marzo de 1994 (ROJ 2061/1994, rec. 2284/1991, Pte. Peces Morate); de 20 de marzo de 1998 (ROJ 1869/1998, rec. 6286/1993, Pte. Hernando Santiago); de 5 de julio de 2001 (ROJ 5813/2001, rec. 3097/1997, Pte. Álvarez-Cienfuegos Suárez); de 17 de julio de 2012 (ROJ 5720/2012, rec. 4613/2009, Pte. Díez-Picazo); de 18 de julio de 2012 (ROJ 5687/2012, rec. 4247/2009, Pte. Lesmes Serrano); de 18 de julio de 2012 (ROJ 5736/2012, rec. 4286/2009, Pte. Trillo Alonso); de 7 de octubre de 2013 (ROJ 4878/2013, rec. 6871/2010, Pte. Del Riego Valledor) y de 31 de enero de 2014 (ROJ 295/2014, rec. 2431/2011, Pte. Fonseca-Herrero Raimundo).

⁷²⁴ SSTS de 17 de noviembre de 2008 (ROJ 6058/2008, rec. 5709/2007, Pte. Martínez de Velasco) de 21 de julio de 2011 (ROJ 5306/2011, rec. 5174/2008, Pte. Díez-Picazo Giménez) y de 20 de septiembre de 2011 (ROJ 6481/2011, rec. 4627/2008, Pte. Díez-Picazo Giménez).

puede sufrir el expropiado por la pérdida del bien o derecho⁷²⁵, sin que sea necesario acreditar la estima efectiva por el bien, ni tampoco que la aflicción que siente por la pérdida de su inmueble sea efectiva y real, ni aun siquiera hace falta reclamar este premio por el expropiado en su hoja de aprecio o posteriormente⁷²⁶.

En consecuencia, su aplicación tiene lugar de modo general y objetivo cuando concurren los presupuestos que éste establece ⁷²⁷, como ocurre con las presunciones fijadas por el ordenamiento jurídico ⁷²⁸. Es, por tanto, un derecho⁷²⁹.

La obligatoriedad de la concesión del premio de afección viene impuesta por la LEF (art. 47) y su Reglamento (art. 47) y ha sido reiterada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Constatada la existencia de los elementos requeridos para su concesión, no hay cabida para la discrecionalidad administrativa y debe abonarse necesariamente. Sólo será posible eludir su inclusión en el valor del inmueble cuando no se cumplan los requisitos para ello.

De este mismo modo, los factores objetivos de localización también son concedidos invariablemente por los tribunales, cuando se cumplen los mínimos requisitos exigidos para ello, entre otros, que resulten acreditados y que sean reales y actuales. Comprobada su existencia, tan sólo es necesario acudir a lo establecido en el Reglamento de Valoraciones, para que, de forma automática, el valor del justiprecio se vea incrementado en un tanto por ciento, con el límite del doble del valor obtenido por la capitalización de rentas. La acreditación

⁷²⁵ STS de 4 de diciembre de 2013 (6019/2013, rec. 1393/2011, Pte. Córdoba Castroverde).

⁷²⁶ PERA VERDAGUER, F., *Expropiación Forzosa*, op. cit., p. 359.

⁷²⁷ Como señala la STSJ de Aragón, de 6 de febrero de 2013 (ROJ AR 38/2013, rec. 112/2010, Pte. García Mata), debe tener como objeto de aplicación el porcentaje legal de afección, ha de aplicarse exclusivamente sobre el justiprecio de los bienes o derechos de los que es privado su titular, sin que lo sea sobre las demás indemnizaciones que correspondan al propietario por los perjuicios causados en los bienes que continúan en su poder, sin que pueda aplicarse ni a la indemnización por demérito, ni a la indemnización por rápida ocupación. No procede su pago cuando se trata de ocupaciones temporales; cuando la determinación del justiprecio se logra por los trámites del mutuo acuerdo; ni cuando exista caducidad del expediente por impago del precio por parte del ayuntamiento o de la entidad expropiante; ni tampoco en los procedimientos de reversión. Véase también la STSJ de Valencia de 18 de febrero de 2003 (ROJ CV 1317/2003, rec. 1835/1997, Pte. Climent Barberá).

⁷²⁸ STS de 21 de febrero de 1997 (ROJ 1213/1997, rec. 765/1992, Pte. Xiol Ríos) y de 28 de noviembre de 2000 (ROJ 8706/2000, rec. 3464/1996, Pte. González Navarro).

⁷²⁹ Así lo ha afirmado PERA VERDAGUER al referirse al derecho del que también disponen los arrendatarios del inmueble expropiado a recibir este premio de afección. Afirma que no hay antinomia alguna entre el artículo 47 REF y el 30 del Reglamento de Arrendamientos Rústicos y estima que el derecho que en uno y otro precepto se atribuye al arrendatario para el percibo del premio de afección es perfectamente compatible, ya que el arrendatario es también titular de este derecho. Véase PERA VERDAGUER, F., *Expropiación Forzosa*, op. cit., p. 217.

tiene que ver con los factores objetivos y concretos de distancia kilométrica que señala el RVLS en su artículo 17.

Pues bien, sólo han de darse los requisitos necesarios para que pueda indemnizarse esta partida: la efectiva existencia de una expropiación de un bien o derecho y que exista un núcleo poblacional, un centro de actividad económica o un entorno de singular valor ambiental o paisajístico a una distancia concreta⁷³⁰. Nada más se le exige al propietario para proceder al pago de esta cuantía, ni siquiera que se da la justificación misma de los factores de localización, esto es, su razón de ser: la potencialidad urbanística de los terrenos expropiados, que podrían ser reclasificados gracias al crecimiento de la ciudad. Al igual que ocurre con el premio de afección, al propietario no se le exige que acredite que tienen posibilidades reales y efectivas de que su terreno sea reclasificado en un futuro más o menos próximo.

Y dado que esta previsión de crecimiento urbano no es algo seguro, como ya hemos visto y exigiría al expropiado la defensa de una verdadera «*probatio diabólica*» sobre hechos futuros que tan solo dependen de la Administración competente, se ha establecido una presunción legal. Al igual que no se exige al expropiado que acredite cuánto dolor le ha ocasionado la pérdida de su bien o derecho, tampoco se le exige que aporte prueba alguna sobre las previsiones concretas de crecimiento urbano y por ende, de la potencialidad urbanística de su inmueble. Se trata, por tanto, de una verdadera presunción legal que va ínsita en los criterios de localización que recoge el artículo 17 RVLS; si el bien expropiado esté situado a menos de 40 kilómetros de un núcleo poblacional, a menos de 60 kilómetros de distancia de un centro de actividad económica o en un entorno protegido, se presume dicha potencialidad urbanística. Con lo que el Texto Refundido de 2008 y el Reglamento de Valoraciones recogen una presunción legal de crecimiento urbano por la mera situación de los inmuebles a expropiar.

Su objetivación en el TRLS08 pone de manifiesto su carácter necesario, automático y preceptivo, al dejar constancia sobre el papel, de la obligatoriedad de incluirlos en el justiprecio expropiatorio, elevándolos a la categoría de derechos patrimoniales.

⁷³⁰ Señala el artículo 17 RVLS que la distancia a los núcleos poblacionales será de hasta 40 kilómetros de distancia medida «a vuelo de pájaro» o de 50 minutos de trayecto utilizando *los medios habituales de transporte y en condiciones normales*, conceptos éstos excesivamente vagos, abiertos e indeterminados. Con respecto a los centros de actividad económica (centros de comunicación y transporte), la distancia no será superior a 60 kilómetros. También se tomarán en cuenta aquellos que se encuentren ubicados en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, que por sus valores ambientales, culturales, históricos, científicos y paisajísticos, sean objeto de protección legal o estén incluidos en la Red Natura 2000.

5. EL CONTENIDO ECONÓMICO DE LA EXPECTATIVA

Como hemos visto, cuando se cumplen los requisitos establecidos para ello en los artículos 23 TRLS08 y 17 del Reglamento de Valoraciones, se reconoce invariablemente la indemnización por la existencia de factores de localización, dada su consideración de derecho subjetivo de contenido económico.

El reconocimiento de estas expectativas urbanísticas conlleva la elevación del precio del suelo, razón ésta por las que han sido históricamente vetadas al basarse en meras potencialidades futuras. Esta elevación del precio se lleva a cabo en base a los dictados del artículo 23 TRLS08 –que se limita a establecer el límite, el doble del valor inicial–, que han sido desarrollados por el RVLS, criterios a los que dedicaremos una atención más detallada en el siguiente capítulo. Lo que por el momento es una incógnita es la forma en que se aplicarán estos coeficientes por los tribunales, dado que carecemos por el momento de pronunciamientos judiciales al respecto.

El bagaje jurisprudencial en cuanto a la cuantificación de estas expectativas urbanísticas ha sido variopinto como hemos podido observar, favorecido en cualquier caso por un vacío normativo que no fue solventado hasta la Orden Eco 805/2003 y por unas interpretaciones jurisprudenciales de la norma urbanística, cuando menos, sumamente particulares. La entrada en vigor del RVLS ha dejado sin efecto la meritada Orden a los efectos que aquí interesan.

Por lo que se refiere a la cuantificación de las expectativas urbanísticas, resulta conveniente la observación de los siguientes criterios:

- En primer lugar, debe partirse del valor inicial del suelo. En el procedimiento mismo de fijación del justiprecio, lo exigible es determinar primero el valor del suelo, según el método establecido por la ley de que se trate, que sea acorde con la clasificación del suelo⁷³¹. Sólo entonces, se puede proceder a evaluar las expectativas urbanísticas; ese debe ser el orden y no al contrario⁷³². Supone, en cualquier caso, un incremento del aprovechamiento a calcular en función del valor inicial del suelo, que es el precio base, que será mayor o menor dependiendo de las circunstancias que deban contemplarse. Así las cosas, a mayor cercanía a un núcleo poblacional, mayor porcentaje de incremento sobre

⁷³¹ SSTs de 17 de noviembre de 2008 (ROJ 6058/2008, rec. 5709/2007, Pte. Martínez de Velasco); de 20 de noviembre de 2011 (ROJ 6481/2011, rec. 4627/2008, Pte. Díez-Picazo Giménez); y de 24 de septiembre de 2012 (ROJ 6437/2012, rec. 5975/2009, Pte. Del Riego Valledor).

⁷³² SSTs de 17 de noviembre de 2008 (ROJ 6058/2008, rec. 5709/2007, Pte. Martínez de Velasco) y de 21 de julio de 2011 (ROJ 5306/2011, rec. 5174/2008, Pte. Díez-Picazo Giménez).

el valor inicial⁷³³. Una vez fijado el precio inicial, la evaluación de las expectativas puede hacerse incrementando el valor del suelo en el porcentaje que se estime adecuado a las circunstancias del caso⁷³⁴.

- En segundo lugar, conviene recordar que, a pesar de que la contabilización de expectativas urbanísticas debe incrementar el valor del suelo, arrojando un valor definitivo mucho más próximo al real, este valor podrá alcanzar el valor que tendría el suelo en caso de estar en situación básica de urbanizado. Un suelo rústico con expectativas urbanísticas, por muy intensas que sean, nunca puede alcanzar el mismo valor de aquel suelo que se incorpora al proceso urbanizador⁷³⁵, puesto que la eventual concurrencia de aquéllas habilita sólo para incrementar razonablemente el valor estrictamente rústico del suelo, pero no autoriza a que se le aplique un aprovechamiento urbanístico del que carece⁷³⁶. De otro modo, se estaría equiparando el predio rústico al suelo urbano⁷³⁷.
- En tercer lugar, deben añadirse de forma expresa y razonada, sin que puedan contabilizarse de forma implícita en el justiprecio⁷³⁸. Tratándose, como se trata, de un elemento de la valoración del suelo, disponen de una partida perfectamente separada, que ha de ser necesariamente recogida de forma precisa en caso de que se reúnan los requisitos para que sean indemnizadas.
- Por último, en cuanto se refiere a la cantidad concreta que en concepto de indemnización debe satisfacerse por este concepto, es la propia Ley de Suelo la que ha establecido los parámetros concretos para su contabilización. Se acaba, así, con la necesaria inseguridad jurídica a la que ya nos hemos referido, por la inexistencia de parámetros precisos y delimitados para cuantificar esta partida. El artículo 23 del Texto Refundido fija el límite de esta corrección en el doble del valor inicial del predio. En efecto, históricamente era posible llegar hasta el 500 por cien del valor básico del suelo por la mera adición de expectativas⁷³⁹, con

⁷³³ La STS de 26 de octubre de 2006 (ROJ 6246/2006, rec. 8019/2003, Pte. Robles Fernández), lo calcula en base a las características geográficas y ambientales de los terrenos objeto de expropiación, fijando el aprovechamiento en 0,25 m²/m².

⁷³⁴ STS de 20 de septiembre de 2011 (ROJ 6481/2011, rec. 4627/2008, Pte. Díez-Picazo Giménez).

⁷³⁵ STS de 17 de febrero de 2010 (ROJ 562/2010, rec. 1308/2006, Pte. Herrero Pina).

⁷³⁶ STS de 17 de noviembre de 2008 (ROJ 6058/2008, rec. 5709/2007, Pte. Martínez de Velasco).

⁷³⁷ STS de 30 de abril de 1980 (ROJ 3438/1980, Pte. García Manzano).

⁷³⁸ STS de 10 de octubre de 1996 (ROJ 5412/1996, rec. 2835/1993, Pte. Xiol Ríos).

⁷³⁹ Así, la Sentencia del TSJ de Madrid, de 12 de julio de 2010 (ROJ M 10143/2010, rec. 1003/2005, Pte. De la Cruz Mera) establece un porcentaje del 450 por cien por tratarse de una finca situada en un municipio muy cercano a Madrid y próximo a vías de comunicación, a lo que se añade el dato de la notoriedad de la escasez de suelo en la Comunidad de Madrid. En el mismo sentido, la de 22 de enero de 2013 (ROJ M 757/2013, rec. 759/2007, Pte. López de

independencia del método de valoración empleado⁷⁴⁰, tanto si se empleaba el sistema de capitalización de rentas, reales o potenciales⁷⁴¹, como el de comparación de fincas análogas⁷⁴².

Finalizado el estudio de la expectativa urbanística, veremos a continuación su aplicación a la concreta valoración del suelo. Para ello, dedicaremos la primera parte del capítulo tercero a ver con detalle la valoración del suelo y los diferentes métodos existentes (sintéticos, econométricos y analíticos). Tras ello analizaremos con detalle los ámbitos de aplicación de las expectativas de aprovechamiento tras la entrada en vigor del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, esto es, la valoración del suelo con efectos expropiatorios; la valoración en las operaciones de equidistribución y las existentes en la indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito urbanístico. Asimismo, la parte final de esta investigación versará sobre las expectativas urbanísticas en el *Common Law system* y al examen de las expectativas de aprovechamiento en el urbanismo anglosajón.

Hontanar Sánchez), establece un incremento del 400 por cien frente al valor del suelo fijado por el Jurado.

⁷⁴⁰ SSTs de 25 de marzo de 2013 (ROJ 1617/2013, rec. 2272/2010, Pte. Del Riego Valledor) y de 13 de mayo de 2013 (ROJ 2362/2013, rec. 2326/2010, Pte. Herrero Pina). La Sentencia de 6 de junio de 2012 (ROJ 43292, rec. 5236/2009. Pte. Lesmes Serrano) sostiene que «si por falta de la información imprescindible no fuere posible la aplicación de la anterior fórmula, en virtud del apartado 2 del mencionado artículo 26, el suelo se tasarà conforme al criterio de capitalización de sus rentas reales o potenciales, en cuyo caso el resultado se incrementará hasta un 500 por 100 para integrar en el precio las expectativas urbanísticas, con el límite de 45,91/m² señalado en el acuerdo del Jurado, a fin de evitar incurrir en reforma peyorativa».

⁷⁴¹ SSTs de 17 de noviembre de 2008 (ROJ 6058/2008, rec. 5709/2007, Pte. Martínez de Velasco) y de 24 de septiembre de 2012 (ROJ 6437/2012, rec. 5975/2009, Pte. Del Riego Valledor).

⁷⁴² SSTs de 20 de noviembre de 2011 (ROJ 6481/2011, rec. 4627/2008, Pte. Díez-Picazo Giménez) y de 13 de mayo de 2013 (ROJ 2362/2013, rec. 2326/2010, Pte. Herrero Pina).

CAPÍTULO TERCERO

EL RECONOCIMIENTO DE EXPECTATIVAS DE APROVECHAMIENTO EN LA VALORACIÓN DEL SUELO. ESPECIAL CONSIDERACIÓN A LA LEY DE SUELO DE 2008

El suelo, bienpreciado pero finito, es un bien de mercado, susceptible de transacción, razón por la que se hace necesario establecer su valor. Cuando las transacciones tienen lugar de forma voluntaria, las valoraciones se realizan en el contexto de libre mercado, estableciéndose de forma conjunta y paccionada entre comprador y vendedor. Poco cuentan aquí las normas legales de valoración; si el precio es demasiado alto, el suelo no cambiará de manos. Sin embargo, la influencia de la situación económica será máxima; en el actual contexto de crisis los precios de venta han tendido a una rebaja forzosa para adecuarse a una demanda mucho más limitada y selectiva. Está meridianamente claro quién fija los precios del suelo en el caso de ventas privadas. Por esta razón, no nos interesan tanto estas transacciones como las que se desarrollan forzosamente con un copartícipe público. Las valoraciones del suelo han sido y son escenario común de un conflicto de intereses, entre el general perseguido por la Administración y el particular defendido por el propietario⁷⁴³. Conflicto que viene generado no por la transmisión forzosa de la propiedad, sino por su valor, por la tasación que del inmueble del propietario se hace, esta vez sí, en base a la legislación urbanística y expropiatoria en vigor.

⁷⁴³ Un conflicto en el que afirma, no cabe menospreciar el peso del segundo, sobre todo a la vista de la fuerte concentración de la propiedad que pudo observarse durante la fase expansiva en el extrarradio de muchas de nuestras ciudades, en manos ya no sólo del viejo terrateniente rural, sino también de nuevas empresas dedicadas a la gestión del suelo. Véase VAQUER CABALLERÍA, M., Prólogo a CABALLER MELLADO, V. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Manual de Valoraciones Urbanísticas, según el reglamento de la Ley de Suelo (RD 1492/2011)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 14-15.

Por ello, si hasta el momento, hemos realizado el estudio de la institución de la expectativa de forma genérica en nuestro ordenamiento jurídico y de forma concreta en la materia urbanística, para acabar de otorgar el necesario sentido a esta exposición, debemos ver en detalle de qué forma afectan las expectativas urbanísticas a la valoración del suelo y en concreto a las diferentes formas de actuación urbanística.

1. EL VALOR DEL SUELO

1.1. EL CONCEPTO DE VALOR

Al igual que ocurre con el término expectativa, también en el lenguaje coloquial manejamos los conceptos valor y precio de forma completamente indistinta⁷⁴⁴, cuando en realidad, ambos términos tienen diferentes matices que hacen que no exista una plena sinonimia entre ambos.

Define Enneccerus el valor como el grado de utilidad de un objeto medido en dinero⁷⁴⁵. Distingue en este sentido, el valor objetivo del subjetivo, al que denomina interés. Entiende que el valor objetivo sería aquel que el objeto tiene para todos, atendidas las circunstancias de lugar y tiempo (*pretium commune* o valor común). Mientras que el valor subjetivo es el que un objeto tiene para una persona individualmente determinada (*pretium singulare*); se le llama interés y desempeña su principal papel en las normas sobre indemnización, pues se debe resarcir al titular no el valor objetivo, sino el valor subjetivo del objeto.

Trasladado a día de hoy, el valor objetivo al que se refiere Enneccerus debe entenderse en el sentido de valor en cambio o valor en venta, como grado de utilidad expresado en trueque o retribuido. Es, por ejemplo, al que se refiere el Código Civil cuando habla de valor⁷⁴⁶. Es la suma de dinero con la que en el mercado se retribuiría un bien o una localización. Mientras que el valor subjetivo representa el valor de uso del bien para un individuo o colectividad determinada.

Mientras que el precio de un inmueble⁷⁴⁷ será la cantidad de dinero que un comprador estaría dispuesto a pagar y un vendedor a recibir por su adquisición.

⁷⁴⁴ GONZÁLEZ NEBREDAS, P., TURMO DE PADURA, J. y VILLARONGA SÁNCHEZ, E., *La valoración inmobiliaria, teoría y práctica*, Madrid, La Ley Actualidad, 2006, p. 25.

⁷⁴⁵ ENNECCERUS, I., KIPP, t. y WOLFF, M., *Tratado de Derecho Civil, Vol. I, T. 1º*, op. cit., pp. 606-607.

⁷⁴⁶ Véanse, por ejemplo, los artículos 274 CC, sobre el valor y la rentabilidad de los bienes; el 323 CC, sobre los objetos de extraordinario valor; el artículo 375 sobre el valor de los bienes muebles, etc.

⁷⁴⁷ Debemos recordar lo dicho en la nota 23 en cuanto al concepto de inmueble.

Es un valor que existe en la realidad⁷⁴⁸, con lo que podemos entender que el precio sería su valor real. Se introduce así un nuevo concepto de valor, el real, al que hemos hecho alusión en numerosas ocasiones a lo largo de este estudio, que es aquel al que todas las leyes del suelo aspiran cuando establecen las reglas de fijación del justiprecio. Baste recordar la Exposición de Motivos de la Ley 6/1998, de Suelo y Valoraciones cuando establecía que en lo que concierne a los criterios de valoración del suelo, la Ley ha optado por establecer un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación. También el Texto Refundido de 1976 recogía, en cuanto a la indemnización de los arrendamientos y demás derechos personales, que serían indemnizados por su valor real, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley de Expropiación Forzosa (art. 161.3).

Resulta curioso, sin embargo, que siempre se haya tendido a identificar valor real con valor de mercado. De hecho, la propia Ley 6/1998 así lo hace. Sin embargo, no se trata de conceptos sinónimos. Como bien apunta Roca Cladera, el valor de mercado es únicamente el obtenido por el método de comparación de fincas análogas⁷⁴⁹. También Fernández Pirla afirma que el valor no es otra cosa que la expresión cuantitativa de sus cualidades funcionales, aunque en la mayoría de los casos, es el resultado de una situación dada de mercado⁷⁵⁰. En la misma línea, sostiene Parejo que valor real no significa valor de mercado, sino únicamente la compensación otorgada al particular, lo que deja un importante margen al legislador en orden a determinar la valoración de los bienes⁷⁵¹. Ciertamente se trata de conceptos jurídicos indeterminados, dado que ninguna

⁷⁴⁸ Este precio estará siempre influido por concretas circunstancias, como el valor subjetivo para el vendedor e incluso para el comprador; la necesidad de realizar la inversión o de liquidarla para uno y otro; las expectativas futuras de rentabilidad; el hecho de que cada inmueble sea atípico, lo que convierte la falta de homogeneidad en una característica constante; la vastedad de la casuística; el atomismo de la oferta y el anonimato que suele caracterizar a la demanda y, lógicamente, el comportamiento siempre diferente de los sujetos interesados. Véase MARTÍNEZ BLASCO, I., "Modelos econométricos aplicados a la valoración de bienes inmuebles rústicos", *Berceo*, nº 134, 1998, p. 183.

⁷⁴⁹ ROCA CLADERA, J., "La valoración del suelo en la Ley 6/1998", op. cit., pp. 287, 307, 314.

También Porto Rey sostiene que el valor de mercado se obtiene a partir del método de comparación, pero sigue identificando valor de mercado con valor real. Véase PORTO REY, E., *Las valoraciones en la Ley 8/2007, de 8 de mayo, de Suelo*, Madrid, Montecorvo, 2008, pp. 50-51.

⁷⁵⁰ FERNÁNDEZ PIRLA, S., *Valoraciones administrativas y de mercado del suelo y las construcciones*, Madrid, Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos, 1982, p. 15.

⁷⁵¹ PAREJO ALFONSO, L., *Suelo y urbanismo: El nuevo sistema legal*, Madrid, Tecnos, 1992, pp. 159-161.

de las leyes del suelo ha recogido una definición de valor real o de valor de mercado⁷⁵². Por este motivo, sostiene la STC de 19 de julio de 2000 que el valor real es una magnitud indeterminada, razón por la que las discrepancias en relación con la valoración de los bienes y derechos no sólo son lógicas y razonables, sino incluso frecuentes. También el Tribunal Supremo se ha pronunciado al respecto, afirmando que el valor real no es el precio, ni el valor en venta de un bien, sino la estimación económica o precio verdadero, no ilusorio, aparente o meramente imaginario de una cosa⁷⁵³.

Con lo que podemos concluir que el valor de mercado será el precio más probable por el que un inmueble se venderá en un mercado en el que la oferta y la demanda tengan un funcionamiento racional. Es por ello, un valor teórico, que presupondrá un comportamiento racional, no especulativo, de las partes implicadas.

Pero no es la única clase de valor existente. Encontramos también el valor de inversión, que es el valor subjetivo que tiene una propiedad para un propietario concreto, dependiendo de su posición financiera, del capital comprometido y de las expectativas de beneficio; de forma que un bien puede tener diferentes valores de inversión, dependiendo de los posibles propietarios, pero tendrá sólo un valor de mercado⁷⁵⁴. Pero hay muchos más: urbanístico, de liquidación, de inversión, etc. De ahí que la doctrina haya criticado la existencia de esta multiplicidad de valores⁷⁵⁵, abogando por la implantación del valor único⁷⁵⁶.

Por otro lado, no debemos confundir valor con coste. El coste son los gastos en dinero en los que se incurre para la ejecución material de un inmueble, a los que

⁷⁵² Si bien la Orden de 30 de noviembre de 1994, del Ministerio de Economía y Hacienda (ya derogada), sobre normas de valoración de bienes inmuebles para determinadas entidades financieras, recoge en su Anexo I, que valor de mercado es el importe neto que razonablemente podría esperar recibir un vendedor por la venta de una propiedad en la fecha de la valoración, mediante una comercialización adecuada y suponiendo que existe al menos un comprador potencial correctamente informado de las características del inmueble y que ambos, comprador y vendedor, actúan libremente y sin un interés particular en la operación.

⁷⁵³ STS de 7 de mayo de 1991 (ROJ 14069/1991, Pte. Garayo Sánchez).

⁷⁵⁴ ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, Barcelona, Ariel S.A., 1989, p. 91.

⁷⁵⁵ Para González Pérez, resulta cuando menos llamativo, que un mismo terreno pueda estar sometido a tres tipos de valores, esto es, el valor de mercado, el valor para expropiación no urbanística y el valor para las llamadas expropiaciones urbanísticas, que es el inferior a los otros. Véase GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones*, op. cit., pp. 469-474.

⁷⁵⁶ Para Serrano Alberca, la solución es sencilla: la valoración de un bien debería ser única, en cuanto que valor es la medida de su utilidad. Esta única valoración debería reflejarse a efectos jurídicos, con lo que sólo existiría un único criterio de valoración. Sin embargo, razones ajenas a la realidad del propio valor del bien y que, por tanto, están basadas en criterios políticos, son las que determinan la existencia de diferentes criterios de valoración. Véase SERRANO ALBERCA, J.M., *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*, Madrid, Aranzadi, 1995, p. 416.

se puede añadir otros gastos de promoción, permisos legales, diseño arquitectónico, etc. Por lo que es evidente que valor y coste de un inmueble, no coinciden pues, en el primero (valor) se incluye, además del coste, la renta atribuible a la localización diferencial en la estructura urbana. De modo que el valor del suelo no puede ser asimilado a su coste de ejecución material⁷⁵⁷.

De lo expuesto se evidencia que no existe un solo valor del bien, de la misma manera que no existe un único sistema de valoración. Así, un mismo bien tendrá diferentes valores dependiendo de que su tasación se efectúa con efectos expropiatorios, fiscales, urbanísticos o hipotecarios. De ahí que, como hemos advertido, un mismo inmueble puede tener un valor real, uno de mercado, uno catastral, otro de adquisición, etc., que no tienen por qué ser coincidentes. Necesario será, por tanto, ver qué tipos de valoraciones existen en nuestro ordenamiento jurídico.

1.1. LA VALORACIÓN DEL SUELO

En nuestro país, la valoración inmobiliaria del suelo, entendida en su vertiente teórica y de formación específica individualizada, es una disciplina relativamente joven, si bien su vertiente práctica es inmemorial⁷⁵⁸; de hecho, como explica Caballer, la valoración de la tierra ya había sido planteada mucho antes de que existiera el concepto de mercado. Ya en Egipto, tres mil años antes de Cristo, se utilizaban los denominados «nilómetros», construcciones cuyo objetivo era medir el efecto de las crecidas del Nilo sobre las diferentes parcelas adyacentes cultivadas, con el fin de establecer un impuesto que bien podría ser el antecedente de la contribución territorial rústica y con todo, el antecedente primario de la ciencia valorativa en general⁷⁵⁹.

A pesar de lo que pueda parecer, no es sencillo encontrar una definición de lo que debemos entender por valoración del suelo. Muy pocos son los autores que se han aventurado en este jardín. A nuestro juicio, la razón es sencilla y tiene mucho que ver con las expectativas y su estudio: todos sabemos que están, pero dar una explicación de lo que entender por expectativa resulta complicado. Pues lo mismo ocurre con la valoración misma, todos damos por supuesto lo que es valorar y por descontado, lo que es valorar el suelo. Pero pocos autores han establecido en realidad, lo que es.

⁷⁵⁷ ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op. cit., p. 106.

⁷⁵⁸ Es preciso distinguir la valoración en tanto disciplina teórica, de la práctica de la tasación. La práctica es una aplicación necesariamente subjetiva, al venir teñida por la percepción de cada tasador, de los métodos objetivos y científicos desarrollados por la teoría. Por esta razón, sostiene este autor que «el valor es una opinión», pero no una opinión sobre lo que el precio debería ser, sino de lo que el valor de mercado realmente es. Véase ROCA CLADERA, J., «La valoración inmobiliaria ¿ciencia, arte u oficio?», *Catastro*, nº 27, 1997, p. 8.

⁷⁵⁹ CABALLER MELLADO, V., «Nuevas tendencias en la valoración territorial», *Catastro*, nº 45, 2002, p. 139.

Para Caballer, es aquella parte de la Economía cuyo objeto es la estimación del valor subjetivo, del valor objetivo y del valor probable de mercado, con arreglo a unas determinadas hipótesis, con vistas a unos fines determinados y mediante procesos de cálculo basados en informaciones de carácter técnico⁷⁶⁰. Roca Cladera conceptúa la valoración inmobiliaria como la disciplina que tiene por objeto la determinación del valor de mercado, de inversión, de seguro y otros conceptos de valor relativos a un determinado interés, de un bien inmueble en un momento dado. Se diferencia de otros tipos de evaluación urbana en que su objeto de análisis es el valor y no la utilidad, naturaleza o calidad de un determinado terreno sin referencia a la estimación del valor⁷⁶¹.

La definición de Aznar y Guijarro, por otra parte, incorpora todas las variables posibles, cuando sostienen que es la ciencia aplicada que tiene como objetivo la determinación del valor de un bien, teniendo en cuenta los elementos de comparación, características o variables explicativas que lo caracterizan, el entorno socioeconómico-temporal en que se encuentra, mediante la utilización de un método contrastado de cálculo aplicado por un tasador profesional y que permita al experto incorporar tanto el conocimiento objetivo y las variables cuantitativas, como el conocimiento subjetivo y las variables cualitativas⁷⁶².

De estas definiciones otorgadas por la doctrina se colige lo siguiente:

- En todo momento se habla de valor y no de precio, ya que como hemos visto, se trata de conceptos distintos.
- El valor del bien dependerá del tipo de tasación que se está llevando a cabo y sobre todo, de la finalidad para la que se efectúe. Como veremos, uno de los principios que rige la valoración inmobiliaria es el de finalidad, que condiciona el método de valoración y las técnicas concretas a utilizar para que sean a todas luces coherentes con la finalidad que se persigue con aquélla. De ahí que no exista un solo tipo de valoración, sino tantos cuantos valores hay. En concreto, el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 establece que las reglas de valoración tienen una finalidad triple: en primer lugar, establecer el valor de la edificabilidad de las operaciones urbanísticas de gestión en las que haya que establecer compensaciones a los propietarios; en segundo lugar, establecer el modo en el que calcular el justiprecio expropiatorio; y por último, para establecer el valor urbanístico del suelo⁷⁶³.

⁷⁶⁰ CABALLER MELLADO, V., *Concepto y métodos de valoración agraria*, op. cit., p. 93.

⁷⁶¹ ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op.cit., p. 13.

⁷⁶² AZNAR BELLVER, J. y GUIJARRO MARTÍNEZ, F., *Nuevos métodos de valoración, Modelos multicriterio*, Valencia, Ed. Universitat Politècnica de València, 2012, p. 17.

⁷⁶³ Los artículos 20 LS07 y 21 TRLS08, establecen el ámbito en el que hacer servir los métodos de valoración del suelo, siendo la verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas u otras precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística a fin de determinar el

- La valoración se hace de bienes concretos y específicos, no con su contenido adyacente. Así, la tasación del suelo no incluye –en principio– los elementos que se integren en el mismo, como el arbolado, las plantaciones, lo que haya en el subsuelo, ni tampoco las edificaciones que pudieran existir. Así se recoge en el TRLS08; las edificaciones, construcciones e instalaciones en suelo urbano a las que se refiere este Texto Refundido en su artículo 22.3, junto con los sembrados y las plantaciones en suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos, siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes.
- En general, los métodos de valoración empleados dependerán de la tipología de bien de que se trate; será posible tasar un bien rural por su renta, mediante el método de la capitalización, pero esta técnica no será factible para establecer el valor de lo que haya construido sobre él, por ejemplo. De entrada, debemos distinguir el valor del suelo del valor de las edificaciones. El de las estructuras edificadas dependerá de su coste de ejecución material, en cambio, el suelo no vale en base a su coste de urbanización, sino en función de otros factores, como su situación concreta en la estructura originada. De ahí la afirmación de que el valor del suelo es el resultado de las transacciones de solares vacantes efectivamente operadas en el mercado, resultando del equilibrio entre oferta y demanda⁷⁶⁴. Aunque, como hemos visto, lo que realmente tiene interés es el valor de localización, ya que es la parte que en el valor del inmueble corresponde al suelo, a la situación urbana.

1.2. EVOLUCIÓN Y RÉGIMEN VIGENTE

Como hemos visto, la evolución de la normativa sobre valoración de suelos clasificados como no urbanizables o como urbanizables no programados deja constancia de que, dejando de lado la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y el Texto Refundido de 1976, la intención del legislador era otorgar al suelo no urbanizable y al urbanizable no programado una valoración ajustada en función de su potencial destino, esto es, su aprovechamiento natural, con exclusión de posibles incrementos justificados en hipotéticas expectativas urbanísticas. Sin embargo, frente a esta previsión normativa, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y por ende la de la mayor parte de los Tribunales Superiores de Justicia, ha incorporado de forma

contenido patrimonial de facultades o deberes propios del derecho de propiedad; para la fijación del justiprecio en la expropiación; para la estimación del precio que corresponde pagar al propietario en la venta o sustitución forzosas y para la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

⁷⁶⁴ ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op. cit., p. 76.

constante las expectativas urbanísticas derivadas de la proximidad a núcleos urbanos o vías de comunicación a dicha valoración inicial, afirmando que ello no suponía valorar su posible utilización urbanística.

Inicialmente, en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 latían dos ambiciones de difícil conciliación entre sí⁷⁶⁵. La primera, que la determinación del justiprecio se hiciese por el valor real de los bienes expropiados; mientras que la segunda abogaba por la certidumbre y la seguridad en la fijación del justiprecio, que se conseguía remitiendo a unos criterios precisos de valoración, como fueron los valores fiscales⁷⁶⁶. La sistemática desarmonía entre estos dos tipos de valor, llevó al legislador a introducir correcciones sobre los valores fiscales en la fijación de los criterios legales e incluso a prescindir de ellos respecto de determinados bienes. Razón por la que la LEF tuvo que renunciar a su propósito inicial de objetividad y consagró la libertad estimativa para el hallazgo del valor real de los bienes expropiados (art. 43)⁷⁶⁷, recurso que sólo quedaba excluido para la valoración de los terrenos en las expropiaciones por causas urbanísticas, aunque se podía seguir aplicando en la valoración de las demás clases de bienes o derechos expropiados⁷⁶⁸.

Por su parte, la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 consideró inconcebible la opción del artículo 43 LEF, por incorporar de manera flagrante la plusvalía especulativa al precio del suelo, otorgándola a quién nada había hecho para ganarla. Tras establecer la tan criticada separación entre expropiaciones urbanísticas y no urbanísticas, sentó un cisma entre los *agraciados* por las expropiaciones no urbanísticas y los *damnificados* por las de origen urbanístico, a los que correspondían indemnizaciones considerablemente reducidas. Fue esta Ley la que por primera vez estableció un régimen urbanístico del suelo al establecer la clasificación tripartita y anudar a cada uno de ellos no sólo un valor concreto, sino un haz de facultades y deberes dominicales que configuraban el contenido normal de la propiedad. En contra del artículo 43 LEF, trató de introducir un criterio objetivo general, por el que

⁷⁶⁵ Así lo plasma en su Exposición de Motivos «*Los criterios automáticos añaden a su intrínseca objetividad la ventaja de eliminar gran número de reclamaciones, ya que sustraen la base sobre la cual cabe plantearlas, que no es otra que la pluralidad abierta indefinidamente de los medios de estimación*».

⁷⁶⁶ VALENCIA MARTÍN, G., “El justiprecio de la Expropiación Forzosa”, op. cit., pp. 78-84.

⁷⁶⁷ La doctrina advirtió tempranamente que el recurso al artículo 43 acabaría convirtiéndose en la regla general y también la jurisprudencia relajó en exceso la exigencia de motivación, contentándose con una simple motivación sucinta, racional o suficiente. Véanse a este respecto, las SSTs de 23 de septiembre de 1986 (ROJ 8672/1986, Pte. Rosas Hidalgo).

⁷⁶⁸ Los supuestos de aplicación de este artículo 43 eran dos; el primero, siempre que la aplicación de los criterios objetivos de la LEF u otras leyes especiales no diera como resultado el valor real. Y el segundo, cuando no constasen los datos necesarios para aplicar las fórmulas legales y por último, respecto de aquellos bienes y derechos para los que la LEF u otras leyes especiales no establecieran criterio alguno. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. 2, op. cit., pp. 298-301.

fuera el planeamiento el que atribuyese un determinado contenido urbanístico a cada propiedad⁷⁶⁹.

El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 articuló un sistema de valoraciones mucho más objetivo, que se independizó en gran medida de las meras calificaciones formales, pasando a depender fundamentalmente del efectivo cumplimiento de las cargas y obligaciones derivadas del planeamiento, al que también se supeditaba la adquisición del derecho a edificar, en estrecha relación con la estimación fiscal. Nuevamente la clasificación del suelo se establece como dato primero y principal en el proceso de valoración, aunque con modificaciones importantes sobre el modelo establecido por la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, comenzando por el cambio de denominación de las categorías de suelo⁷⁷⁰. Correlativamente, los cuatro valores sentados con anterioridad se redujeron a dos: el valor urbanístico, específico de los aprovechamientos urbanos (arts. 139 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976) y el inicial, propio de los aprovechamientos rústicos, calculado en función del rendimiento bruto de los terrenos⁷⁷¹, que prescindía de toda expectativa de aprovechamiento urbanístico del suelo que estuviera relacionada con la posible utilización urbana de los terrenos⁷⁷².

⁷⁶⁹ El suelo rústico se valoraba conforme a su rentabilidad real (art. 85.3), siéndole de aplicación el valor inicial por tratarse de terrenos sobre los que no se hubiera ejercido acción urbanística alguna, como resultante del potencial agrícola del terreno a valorar, sin tener en cuenta en ningún caso su potencialidad urbanística y sin consideración alguna de expectativas urbanísticas derivadas de la acción pública. Por su parte, el Decreto 343/63, de 21 de febrero, vino a determinar que en el aprovechamiento rústico también podían estimarse otros valores forestales, ganaderos, cinegéticos, paisajísticos y cualesquiera otros semejantes; también la Sentencia de 30 de septiembre de 1964 (ROJ 1997/1964, Pte. Mouzo Vázquez) se pronuncia en estos términos «*las resoluciones del Jurado de Expropiación recurridas se ajustan a Derecho al aplicar las categorías, grados, volúmenes de edificación y demás características de la Ley de Régimen del Suelo y Anexo de Coeficientes, sin que contra los criterios de tal Ley puedan prevalecer los precios de transacciones en terrenos sitos en la misma zona alegados por el recurrente, en primer lugar, por no estar acreditado que los precios que se alegan corresponda a terrenos situados en la misma zona de expropiación y en segundo lugar, porque tales comparaciones son más propias para aplicar la LEE, especialmente en su artículo 43, que la LS que atiende más a los datos y criterios en que se fundan precisamente las resoluciones recurridas*». En cuanto a los suelos de reserva urbana les resultaba de aplicación el valor expectante, al que se incorporaban expectativas urbanísticas; al suelo urbano el valor urbanístico y a los solares edificables el valor comercial.

⁷⁷⁰ El suelo rústico pasa a convertirse en no urbanizable, mientras que el de reserva urbana se transforma en suelo urbanizable. A pesar de ello, se mantiene la clasificación tripartita de suelo impuesta por la primera ley del suelo.

⁷⁷¹ Arts. 104 y 107 del Texto Refundido de 1976 y 139 RGU.

⁷⁷² El valor inicial se calculaba en función del rendimiento bruto que le correspondería en la explotación rústica efectiva o de que fuera naturalmente susceptible o por su valor medio en venta a efectos de su explotación agrícola (arts. 104 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 141 RGU). De nuevo las expectativas de aprovechamiento urbanístico del suelo

La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del suelo y el Texto Refundido de 1992 supusieron una radical transformación del urbanismo español conocido, no sólo en cuanto a los criterios valorativos tradicionales sino sobre todo por la reinención del estatuto jurídico de la propiedad, que dio entrada a un innovador sistema de adquisición gradual de facultades que independizó el valor del suelo de su calificación formal, pasando a depender fundamentalmente del efectivo cumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios de suelo. Los conceptos de valor en los que podía incardinarse el suelo eran dos⁷⁷³, valor inicial y valor urbanístico, haciendo depender nuevamente la valoración de la clase y categoría a la que el suelo estuviera adscrito según el planeamiento⁷⁷⁴.

La Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en su redacción original, supuso un marcado cambio de orientación⁷⁷⁵ en el urbanismo español, al determinar que al suelo no urbanizable se le aplicaría su valor de mercado obtenido a través del método de comparación⁷⁷⁶. Pero debido al ya comentado fortalecimiento de la jurisprudencia en cuanto a la inclusión de expectativas, el

relacionadas con la posible utilización urbana de los terrenos no serían consideradas en su valoración.

⁷⁷³ En opinión de Parejo, se introduce como novedad una serie de valores intermedios, de transición o *iniciales complementados* y urbanísticos anticipados, cuya razón de ser es la necesidad del legislador de romper el esquema dual de valores para adaptar la valoración a la dinámica real de la actuación urbanística. Sin embargo, suponía dar entrada a las expectativas urbanísticas, al que se aumentaba su valor en un 25 por cien, por el mero hecho de incluirlo en la programación correspondiente. Véase PAREJO ALFONSO, L., "Expropiación forzosa y supuestos expropiatorios en la Ley 8/90, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo", op. cit., p. 125. En el mismo sentido, LÓPEZ PELLICER, J.A., "El sistema de valoraciones urbanísticas en la reforma de la Ley del suelo", op. cit., p. 22.

⁷⁷⁴ En cuanto al suelo no urbanizable, resultaba de aplicación el valor inicial (arts. 66.1 y 67 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992), que era tasado aplicando los criterios contenidos en las disposiciones relativas a las valoraciones catastrales, sin que pudiera tenerse en consideración su posible utilización urbanística y por ende ningún coeficiente corrector, lo que era completamente acorde con la nueva concepción que del estatuto de la propiedad tenía esta Ley. Por lo que se refiere a la valoración catastral, hay que estar a lo que establece el artículo 68.2 LRHL, que nos remite a las valoraciones del Catastro.

⁷⁷⁵ Esta Ley fundamentaba su sistema valorativo en los criterios de mercado, intentando reflejar -como señala la Exposición de Motivos-, con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo. Sin embargo, los criterios establecidos para los suelos urbano y urbanizable tenían en cuenta los valores fiscales procedente de las ponencias catastrales. Este hecho fue ampliamente criticado por la doctrina, dado que no es posible considerar que se trataba de una ley de corte liberal, que buscaba reflejar el precio de mercado, si luego los parámetros a utilizar son estáticamente fiscales. Véase BAÑO LEÓN, J.M., "Urbanismo y expropiación: reflexiones sobre el anteproyecto de modificación de la Ley de Expropiación Forzosa", en MARCHENA NAVARRO, J. (Coord.), *La Ley de Expropiación Forzosa, Análisis y perspectivas de reforma*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 2003, p. 206.

⁷⁷⁶ CHINCHILLA PEINADO, J.A., "La problemática inclusión de expectativas urbanísticas en la determinación del valor de terrenos clasificados como suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado", op. cit., p. 32.

legislador introdujo modificaciones en la redacción de la Ley, primero con la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social y más tarde a través de la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. Estas reformas, si bien no afectaban al suelo no urbanizable, que continuaba valorándose por el método de comparación, la modificación afectó de lleno al suelo urbanizable no delimitado (art. 27.2), que aunque también se valoraba por el método de comparación, tras la reforma se prohibió expresamente que se tuviera en cuenta su «posible utilización urbanística». Lo que resultaba del todo incoherente, ya que el propio método de comparación incorporaba las expectativas urbanísticas reflejadas por el mercado. Pero este no reconocimiento expreso de expectativas tampoco era excesivamente preocupante, dado que, entre otras, la propia regulación del suelo urbanizable no delimitado (arts. 15 y 16) ya incorporaba un cierto valor urbanístico al reconocerse a sus titulares el derecho a promover su transformación instando de la Administración la aprobación del planeamiento de desarrollo.

1.3. TIPOS DE VALORACIONES

Como hemos visto, las valoraciones pueden tener muy diversas finalidades, que de acuerdo a lo establecido en la Orden ECO 805/2003, condicionará el método y las técnicas de valoración a seguir. Los criterios y métodos de valoración utilizados serán coherentes con la finalidad de la valoración (art. 3.1.b), que dependerá del bien⁷⁷⁷ o derecho que deba ser tasado.

Se ha establecido, por ello una clasificación inicial que distingue entre las valoraciones regladas y las no regladas⁷⁷⁸. Son regladas aquellas valoraciones para las que no es preciso seguir el contenido de una normativa legal que determine el procedimiento ni el método concreto de valoración. Y las de carácter reglado -las valoraciones administrativas-, que son las que se realizan por aplicación de ciertos procedimientos concretos. Se incluyen en esta categoría las valoraciones de carácter fiscal, las de gestión urbanística y las hipotecarias. Aunque existen muchas otras finalidades para las que puede

⁷⁷⁷ Los objetos de valoración más frecuentes son los edificios y sus elementos (viviendas, locales, oficinas, apartamentos, parkings, garajes, trasteros y otros); fincas rústicas; solares, suelos urbanizados no consolidados, suelos urbanizables y otros terrenos; inmuebles vinculados a explotaciones económicas; derechos reales (usufructo, derechos de uso y disfrute sobre los productos y rentas de una finca, de uso y habitación, servidumbres); otras cargas o gravámenes (embargos.; arrendamientos, hipotecas y ventas con pago aplazado; opciones de compra o compraventa con pacto de retro; afectaciones para expropiación); notas marginales del impuesto de plusvalía; rentas vitalicias; censos enfitéuticos; construcciones, elementos o partidas de construcciones, coste de reparaciones, perjuicios, daños, indemnizaciones, etc. Véase GONZÁLEZ NEBREDA, P., TURMO DE PADURA, J. y VILLARONGA SÁNCHEZ, E., *La valoración inmobiliaria: teoría y práctica*, op. cit., pp. 28-29.

⁷⁷⁸ GARCÍA CASTILLO, J.V., *Guía básica para la realización de valoraciones inmobiliarias a efectos urbanísticos*, op. cit., pp. 33-34.

requerirse una tasación. A nivel inmobiliario, que son las que nos interesan, podrían solicitarse valoraciones patrimoniales para una compraventa o una simple valoración de activos; valoraciones sucesorias en el caso del establecimiento de lotes en herencias; valoraciones judiciales en las que se solicite la fijación del *quantum* o el daño emergente de un bien; valoraciones de arrendamientos, e incluso valoraciones para el análisis de inversiones en el asesoramiento en promociones.

La valoración de inmuebles con finalidades fiscales es, en realidad, el valor catastral del bien a efectos del Impuesto de bienes inmuebles⁷⁷⁹. Son las que, con carácter general, suele realizar la Administración para determinar el valor de un inmueble que ha sido objeto de transacción, con objeto de comprobar si se corresponde con el valor declarado por el sujeto pasivo, ya que sirve de base imponible para los impuestos pertinentes. La Ley fija un sistema dual, al presentar dos métodos distintos para valorar los bienes inmuebles de naturaleza rústica, mediante la capitalización de rentas agrícolas y otro para los de naturaleza urbana, a través de las ponencias de valores.

Entre las valoraciones derivadas de la gestión urbanística están las valoraciones a efectos urbanísticos, la de las construcciones a efectos de su declaración de ruina y las expropiatorias, entre las que se encuentran las valoraciones a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de la Administración, reguladas tanto por la legislación urbanística como por la LEF.

Por último, están las valoraciones que se realizan, a efectos de tasaciones hipotecarias o de garantía –avales, *leasings*, etc.-. Están reguladas por la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras, como la concesión de créditos, la determinación del patrimonio inmobiliario de las instituciones de inversión colectiva.

Y no podemos olvidarnos de las valoraciones privadas, que no serán objeto de este estudio.

De entre todas ellas, nos interesan las que se llevan a cabo para determinar el valor urbanístico, valor que según los criterios de la legislación urbanística, ha tenido el suelo urbano o urbanizable a efectos expropiatorios⁷⁸⁰. Su ámbito de aplicación será, pues, más reducido, limitándose a establecer el valor del suelo en los supuestos que recoge el artículo 21.1 TRLS08, es decir:

- En la fijación del justiprecio a efectos expropiatorios.

⁷⁷⁹ Regulada por la LRHL y desarrollada por el Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana.

⁷⁸⁰ ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op. cit., p. 20.

- En las operaciones de redistribución de beneficios y cargas entre propietarios, derivadas de un proceso de transformación urbanística en ejecución de un instrumento de planeamiento territorial o urbanístico en defecto de acuerdo entre los propietarios incluidos en el ámbito de actuación.
- En la fijación del precio a pagar al propietario del suelo en supuestos en que la Administración utilice las instituciones de venta o ejecución forzosa.
- En la fijación de la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

2. LAS DIFERENTES TÉCNICAS DE VALORACIÓN DEL SUELO

2.1. TIPOS DE MÉTODOS VALORATIVOS

La metodología de la valoración es compleja. De ahí que se haya dicho que valorar el suelo no es una ciencia, sino un arte, que el tasador debe dominar como buen profesional inmobiliario⁷⁸¹.

Como hemos visto, existen múltiples bienes y derechos que pueden ser valorados con distintas finalidades. Así las cosas ¿cómo saber qué método utilizar? Debemos hacer varios apuntes al respecto. En primer lugar, la finalidad de tasación condicionará la elección del método de valoración y, por ende, la normativa a utilizar. En segundo lugar, se puede afirmar que existe una estrecha relación entre el tipo de análisis que se quiere realizar y las escalas de medida o los modos de evaluación que se quieren llevar a cabo. Las situaciones complejas con un alto grado de incertidumbre requerirán modelos matemáticos complejos que puedan incluir todas las restricciones, así como los posibles cambios temporales. Sin embargo, cuando es difícil obtener esta información compleja es más aconsejable utilizar modelos más simples relacionados con la evaluación cualitativa, por lo que también la existencia de mayor o menor información será un condicionante a tener en cuenta⁷⁸². Por último, a pesar de que su estudio se lleve a cabo de forma separada, lo cierto es que no existe independencia real entre los diferentes métodos de valoración. Generalmente, existe correlación entre ellos, por lo que, como veremos, en numerosas ocasiones será necesario el empleo de al menos dos medios distintos para la configuración del valor del bien o derecho.

⁷⁸¹ GONZÁLEZ NEBREDÁ, P., TURMO DE PADURA, J. y VILLARONGA SÁNCHEZ, E., *La valoración inmobiliaria: teoría y práctica*, op. cit., p. 25.

⁷⁸² TULLA I PUJOL, A. F., "Métodos y técnicas cuantitativas. Valoración y aplicaciones en geografía rural", *Geographicalia*, nº 29, 1992, p. 172

La clasificación tradicional de los métodos de valoración distingue entre los procedimientos sintéticos, los analíticos y los especiales⁷⁸³. Gracias a la existencia de estos diferentes métodos de valoración, perfectamente contrastados y estructurados, se destierran los valores que derivan exclusivamente del leal saber y entender del valuador y, aunque continúa siendo necesario aprovechar su conocimiento y experiencia, se hará de forma encauzada y objetivada dentro del proceso valorativo⁷⁸⁴.

Los medios de valoración sintéticos son aquellos que se basan, de forma general, en la comparación con datos de mercado que son conocidos *a priori*. Los resultados que ofrece son aproximados y necesitan de una gran pericia por parte del tasador, por lo que se hace necesario que, tras la valoración, éste motive de forma detallada y suficientemente su decisión en cuanto a la valoración llevada a cabo. Se ha considerado esta metodología como la más objetiva por ofrecer un valor muy próximo al valor real del bien, entendido como valor de mercado. Sin embargo, no siempre será posible su utilización, ya que dependerá del tipo de inmueble a valorar y de la existencia de un verdadero mercado del que estimar los valores de ventas anteriores. Estudiaremos la comparación de fincas análogas y los novedosos métodos econométricos, como evolución de los métodos sintéticos.

La valoración por medios analíticos se lleva a cabo, sin embargo, de una forma menos *artesana*, con una menor participación del tasador. Los métodos que veremos en detalle serán la capitalización de rentas, el de coste y el método residual en sus dos modalidades.

También, haremos una referencia a los métodos especiales de valoración, que a pesar de no ser utilizados por el Texto Refundido de 2008 ni por el Reglamento de Valoraciones de 2011, resultan de gran interés por su novedad; entre ellos, destacamos las Redes Artificiales Neuronales y los métodos de preferencia declarada. Por último, veremos la valoración fiscal del suelo.

2.2. LOS MÉTODOS SINTÉTICOS; EL MÉTODO DE COMPARACIÓN

Los métodos sintéticos de valoración de suelo explican el valor de una finca por su semejanza con otras de características similares, de las que se conoce su valor de venta. De ahí que también sean llamados métodos comparativos. Su

⁷⁸³ Por su parte, las Normas Internacionales de Valoración, establecen una clasificación algo distinta a la tradicional, distinguiendo entre los métodos de ventas comparables (métodos de síntesis); los métodos de actualización (analíticos) y los métodos de coste. Si bien la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles no establece ninguna clasificación genérica, haciendo mención a los concretos métodos valorativos, serán el del coste, el método de comparación, el método de actualización de rentas y el método residual.

⁷⁸⁴ AZNAR BELLVER, J. y GUIJARRO MARTÍNEZ, F., *Nuevos métodos de valoración. Modelos multicriterio*, op. cit., p. 18.

principal ventaja es, por tanto, su rapidez, dado que consiste en comparar un inmueble A con otro B (o varios), del que sabemos su precio por que ha habido una reciente compraventa.

En realidad se trata de medios primarios y residuales de valoración⁷⁸⁵. Primarios por cuanto que en su formulación más tradicional, se reducen a una relación de estricta proporcionalidad, adoleciendo de ciertas debilidades, como una relativa falta de claridad en cuanto al tipo de valor que determinaban; dificultad de separar el binomio renta-beneficio y sobre todo, para calcular el tipo correcto de capitalización aplicable⁷⁸⁶. De ahí que se haya pedido su modernización mediante su vinculación a la Estadística o a la Matemática determinista⁷⁸⁷, lo que permitiría la vigencia de estos métodos mediante instrumentos estadísticos que sean asequibles al valorador práctico, pero respetando el fundamento metodológico de la valoración sintética. Se conseguiría así un avance apreciable, sin tener que llegar a los métodos estadísticos propiamente dichos⁷⁸⁸. Pero también se trata de una categoría residual dado que se utilizará cuando no se pueda emplear un procedimiento para estimar el valor analógico, pero tampoco se disponga de información sobre valores de mercado de un número suficientemente amplio de fincas.

El método prototípico por naturaleza de los sintéticos es la comparación de fincas, pero su evolución ha permitido la incorporación del método Beta⁷⁸⁹ y de los llamados métodos econométricos, que como veremos a continuación, combinan la técnica de síntesis con la estadística. De ahí que estos dos últimos los estudiemos en un epígrafe distinto.

⁷⁸⁵ CABALLER MELLADO, V. y AZNAR BELLVER, J., "Metodología multicriterio aplicada a la valoración agraria", *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 203, 2004, p. 38.

⁷⁸⁶ ALONSO, R.; ARIAS, P.; IRURETAGOYENA, M.T.; LOZANO, J. y SERRANO, A., "Un modelo de valoración para la determinación del justiprecio en el procedimiento general de expropiación", *Investigación Agraria: Economía*, nº 2, 1991, p. 136.

⁷⁸⁷ La *Matemática determinista* es aquella en la que no tiene cabida el azar en los desarrollos futuros del sistema.

⁷⁸⁸ CABALLER MELLADO, V., "Los métodos sintéticos de valoración, análisis y posibilidades", op. cit., p. 113.

⁷⁸⁹ Este método Beta es también conocido como «método de las dos Betas de distribución» y «método de las funciones de distribución». No hablaremos del mismo dado que no es empleado en el TRLS08 ni tampoco por su Reglamento de 2011. Sobre el nacimiento de este método véase BALLESTERO PAREJA, E., "Nota sobre un nuevo método rápido de valoración", *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 85, 1973, pp. 75-78.

2.2.1. La comparación de fincas análogas

El empleo de la analogía como fundamento de una valoración es uno de los recursos más utilizados en la tasación inmobiliaria⁷⁹⁰; de hecho, es uno de los más antiguos de los que se tiene noticia⁷⁹¹.

Consiste en estimar el valor del inmueble objeto de evaluación, sobre la base de datos de venta de propiedades parecidas⁷⁹². La tasación se hará, por tanto, por aproximación sucesiva a las tasaciones conocidas de otros bienes de características comparables. Se trata de un método inductivo-deductivo, de base estadística descriptiva e inferencial, en el que el precio de un inmueble será el mismo que el de otro inmueble igual o similar en base al principio de sustitución, que afirma que el valor de un bien es equivalente al de otros bienes de características similares a las de aquel⁷⁹³.

Es adecuado para valorar tanto el suelo como las edificaciones que haya sobre él⁷⁹⁴, pero es necesario disponer de amplia información relativa a compraventas de inmuebles de similares características al que se pretende valorar, información que debe ser fiable, comprobada y referida a operaciones recientes. Mediante la introducción de correcciones a las pequeñas diferencias entre las muestras y el inmueble a tasar, conseguiremos fijar el valor que sea más adecuado al bien que pretendemos valorar⁷⁹⁵.

La legislación vigente ha dispuesto que este método deba utilizarse para la valoración del suelo urbanizado edificado (arts. 24.2 TRLS08 y 24.2.a RVLS). Sin embargo, hasta el momento, se había utilizado para la valoración del suelo rural, tanto por la LEF, como factor a promediar con la capitalización de la renta rústica (art. 39 LEF), como por la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (art. 26.1), para establecer el valor del suelo no urbanizable, salvo que no hubiera valores comparables, en cuyo caso había que atender que atender a la capitalización de rentas.

⁷⁹⁰ Es uno de los métodos más usados, junto con el residual, también en el ordenamiento jurídico británico. A pesar de que la diferencia de valor resultante en la aplicación de uno y otro método sea importante, el método de comparación es el que mayor confianza genera a los evaluadores. Véase ADAMS, D.; BAUM, A. y MACGREGOR, B., "The influence of valuation practices upon the price of vacant inner city land", *Land Development Studies*, 1985, nº 2, p. 171.

⁷⁹¹ CABALLER MELLADO, V., "Los métodos sintéticos de valoración, análisis y posibilidades", op. cit., p. 105.

⁷⁹² ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op. cit., p. 60.

⁷⁹³ CABRÉ PUIG, E., "Límits al mètode de comparança", *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, nº 2, 2006, p. 109.

⁷⁹⁴ Artículo 20.2 Orden ECO 805/2003.

⁷⁹⁵ GARCÍA CASTILLO, J.V., *Guía básica para la realización de valoraciones inmobiliarias a efectos urbanísticos*, op. cit., p. 37.

Como ahora veremos en detalle, el desarrollo del método de comparación es sencillo, al suponer el uso de la analogía entre varios inmuebles de similares características, a los que se denomina de ordinario testigos de comparación. Pero esta misma sencillez, recogida inicialmente en el artículo 21.1. c) de la Orden ECO 805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras, que establece que para su utilización será necesaria la existencia de un mercado representativo de los inmuebles comparables, pero también disponer de suficientes datos sobre transacciones u ofertas⁷⁹⁶.

En realidad, es en su aplicación donde este método hace aguas. Para comenzar, el uso de este método requiere contar con la información necesaria sobre transacciones recientes. En este sentido, la Orden ECO 805/2003 exige que los testigos de comparación sean seis, a fin de contar con un mercado realmente representativo comparable de ofertas, lo que de entrada resulta de difícil cumplimiento, puesto que en determinados casos deviene prácticamente imposible encontrar inmuebles comparables. Pensemos, a modo de ejemplo, en suelos dotacionales, de uso industrial o cuando se trate de inmuebles que no tengan una excesiva rotación en el mercado, como por ejemplo, un suelo terciario de uso hotelero. Por otro lado, es difícil poder acceder a todos los datos referidos a la compraventa cuando no se es una de las partes implicadas en dicha operación, por la escasa transparencia del mercado del suelo, como tendremos ocasión de ver en este epígrafe. *Se dice* que en las ventas de inmuebles, los valores que se contienen en las escrituras públicas reflejan valores distintos al efectivamente pagado entre comprador y vendedor. *Leyenda urbana* o realidad, lo bien cierto es que este hecho dificulta sobremanera el acceso a los precios reales del mercado inmobiliario, con lo que nuevamente este método comparativo vuelve a hacer aguas dado que los testigos comparables dejan de ser reales.

Como norma general, podemos afirmar que el método comparativo ha sido aplicado de forma muy restrictiva por la jurisprudencia española, rechazando de plano la aplicación analógica del precio pagado en otras compraventas, dados los factores externos que pueden concurrir en la valoración. Esta negativa venía justificada en que, en ocasiones, intervienen factores subjetivos y hasta personalísimos impulsos y reacciones imprevisibles que desfiguran el

⁷⁹⁶ En cuanto se refiere a los datos suficientes, estos deben estar referidos a las transacciones y ser adecuados para estimar la evolución de los precios de compraventa en el mercado local de comparables durante al menos los 2 años anteriores a la fecha de la valoración, para lo que habrá que disponer de información adecuada (datos propios, publicaciones oficiales o privadas, índices sobre evolución de precios, etc.) sobre el comportamiento histórico de las variables determinantes en la evolución de los precios del mercado inmobiliario de los inmuebles de usos análogos al que se valore y sobre el comportamiento de esos precios en el ciclo relevante al efecto, así como el estado actual de la coyuntura inmobiliaria y contar con procedimientos adecuados que, a través de la detección de las ofertas o transacciones con datos anormales en el mercado local, posibiliten la identificación y eliminación de elementos especulativos.

valor real de la finca adquirida⁷⁹⁷. Por ello, es imprescindible la prueba de las condiciones analógicas de tales terrenos y el que se justiprecia, dado que la sola ubicación en sectores próximos o en el mismo no es suficiente, pues la valoración de un terreno por analogía con otro sólo puede hacerse cuando son colindantes y en ellos concurren idénticas circunstancias a ponderar⁷⁹⁸. De este modo, para que el precio por el que se ha valorado un bien distinto al que es objeto de valoración sea tomado en consideración, es necesario que entre uno y otro se dé una absoluta igualdad de circunstancias a ponderar⁷⁹⁹, lo que en la práctica deviene casi imposible⁸⁰⁰. En este sentido, González Pérez consideró la posibilidad de aplicar el valor de fincas de características distintas, pero estableciendo una corrección sobre los mismos⁸⁰¹.

Con todo, la jurisprudencia del alto Tribunal ha reconocido el indudable valor indicativo de la analogía y que este método es uno de los que más se acerca a la realidad del valor de las fincas. Se trata, en definitiva, de un valor indicativo, indiciario pero no vinculante, valor que también pueden tener las ofertas y contraofertas de las partes, que si bien no es obligatorio, aporta un dato indiciario de singular relevancia, demostrativo de que el valor que fija es el que máxima o mínimamente, según se tome el dato referente del expropiado o del expropiante, alcanza en el mercado el bien así valorado⁸⁰².

2.2.2. Requisitos para la utilización del método de comparación

Para la utilización del método sintético de comparación de fincas análogas, es necesaria la existencia de ciertos requisitos⁸⁰³. Sin su concurrencia no sería posible proceder al desarrollo de esta metodología.

⁷⁹⁷ Son contrarias a la aplicación analógica las SSTs de 23 de junio de 1986 (ROJ 3550/1986, Pte. Falcón García); de 4 de diciembre de 1986 (ROJ 8406/1986, Pte. Burón Barba); de 4 de marzo de 1987 (ROJ 1533/1987, Pte. González Mallo); de 9 de julio de 1987 (ROJ 4883/1987, Pte. Mateos García, entre otras. Admiten, sin embargo, este criterio, las SSTs de 20 de enero de 1968 (ROJ 2897/1968, Pte. Mouzo Vázquez) y de 20 de octubre de 1972 (ROJ 485/1972, Pte. Cruz Cuenca).

⁷⁹⁸ SSTs de 2 de marzo de 1993 (ROJ 1137/1993, Pte. Goded Miranda) y de 17 de junio de 1995 (ROJ 3542/1995, rec. 5245/1991, Pte. Peces Morate).

⁷⁹⁹ STS de 13 de junio de 1973 (ROJ 1762/1973, Pte. Martín de Hijas Muñoz).

⁸⁰⁰ STS de 10 de febrero de 1989 (ROJ 15011/1989, rec. 994/1987, Pte. Trillo Torres).

⁸⁰¹ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley sobre régimen del Suelo y Valoraciones*, op. cit., p. 503.

⁸⁰² STS de 24 de octubre de 1990 (ROJ 7612/1990, rec. 1147/1988, Pte. Hernando Santiago).

⁸⁰³ Para el caso de que la valoración esté referida a la garantía hipotecaria de créditos o préstamos que formen o vayan a formar parte de la cartera de cobertura de títulos hipotecarios emitidos por las entidades, promotores y constructores a que se refiere el artículo segundo del Real Decreto 685/1982, de 17 de marzo (derogado tras la Orden ECO/805/2003), por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario, será necesaria, además, la concurrencia de datos adecuados para estimar la evolución de los precios de compraventa en el mercado local de comparables durante al menos los 2 años anteriores a la fecha de la valoración; disponer de información adecuada sobre

- La existencia de un mercado representativo de los inmuebles comparables. La mayor o menor dificultad para cumplir este requisito dependerá del tipo de inmueble para el que la legislación correspondiente haya implementado este método, puesto que no todo tipo de inmueble tienen mercado. Ciertos tipos de propiedad no suelen ponerse a la venta, con la correspondiente dificultad que entraña para conseguir los testigos necesarios, de forma que la información del mercado no será suficiente y la tasación será en gran medida subjetiva, sin basarse en evidencias objetivas. Por ello se han buscado métodos alternativos de valoración, como el residual.
- Disponer de suficientes datos sobre transacciones u ofertas que permitan, en la zona de que se trate, identificar parámetros adecuados para realizar la homogeneización de comparables. Este es el escollo más importante en la implementación de esta técnica valorativa, debido a la significativa falta de transparencia de nuestro mercado de suelo. Las transacciones tienden a ocultarse, ya sea por un interés de carácter fiscal o por simple estrategia promocional, de ahí que los datos registrales no sean fiables⁸⁰⁴.

Así las cosas, ¿qué se puede hacer cuando no se dispone de información? En ocasiones, frente a la enorme dificultad de obtener datos suficientes y mínimamente fiables de precios de transacciones reales, se recurre a las meras ofertas. De este modo, se consideran como valores de mercado los valores de oferta, aprovechando así la mayor información disponible en los medios de difusión. Este comportamiento artificioso y falaz, genera confusión entre el valor de mercado, estimado a partir de los precios reales de compraventa y los meros valores de oferta, generando valores perversos cuando dicha confusión se sitúa en un mercado oligopólico y cautivo, con objetivo beligerante al servicio de intereses espurios⁸⁰⁵. Sin

el comportamiento histórico de las variables determinantes en la evolución de los precios del mercado inmobiliario de los inmuebles de usos análogos al que se valore y sobre el comportamiento de esos precios en el ciclo relevante al efecto y sobre el estado actual de la coyuntura inmobiliaria; y contar con procedimientos adecuados que, a través de la detección de las ofertas o transacciones con datos anormales en el mercado local, posibiliten la identificación y eliminación de elementos especulativos.

⁸⁰⁴ No existe, en realidad, publicidad sobre las compraventas de solares, ni, en consecuencia, publicaciones especializadas que faciliten información sobre el mercado del suelo. Véase ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op. cit., p. 109.

⁸⁰⁵ Durante mucho tiempo, en España, la información sobre el precio de la vivienda en España se ha elaborado a partir de la información procedente de las Sociedades de Tasación, lo que supone equiparar valor de mercado y valor de tasación. Sin embargo, el valor de tasación se calcula con fines hipotecarios y el mercado de valores hipotecarios estaba a su vez, fuertemente condicionado por los intereses de las entidades financieras, ya que existe una fuerte connivencia entre las sociedades de tasación y los bancos o cajas de ahorro. Por lo tanto, la formación del valor de mercado de la vivienda ha venido fuertemente influido en España por los intereses de las entidades bancarias, tanto en lo que se refiere al alza (burbuja) como a la baja (crisis). Véase CABALLER MELLADO, V., "La valoración rural en la Ley del Suelo (RDLS 2/2008). Hacia un

embargo, es la propia Orden ECO/805/2003 la que establece que los testigos comparables pueden serlo de transacciones reales u ofertas (art. 21.1.c), por lo que los anuncios de los diarios, las revistas especializadas de mercado inmobiliario o las páginas de internet de las sociedades de tasación se convierten, en la mayoría de ocasiones, en la principal fuente de información de los tasadores.

Existe, sin embargo, otro importante peligro derivado de la inexistencia de datos, como es el de los denominados *mercados ficticios* del suelo rural. Y es que aún en el caso de mercados eficientes, se deben tomar precauciones en el cálculo del valor de sustitución por métodos comparativos, por la alta especificidad e irreproductibilidad de las parcelas de suelo rural y por el posible efecto *perverso* de los mercados ficticios o generados artificialmente. Cuando el suelo rural es escaso y está vinculado a una actividad agraria muy vinculada al territorio y por ende, es de escasa o nula movilidad espacial, es sumamente difícil elaborar criterios de sustitución basados en mercado, tanto en el plano de transacciones reales como en el plano teórico de la hipótesis. En este entorno de inexistencia de transacciones y de dificultades de estimar valores de mercado, es factible generar artificialmente un número pequeño de transacciones que, posteriormente, puedan ser utilizadas para crear un mercado ficticio y conseguir la estimación de un valor de mercado artificialmente beligerante, interesado y preestablecido, por métodos sintéticos o comparativos⁸⁰⁶.

Además, esta información servirá de adecuado reflejo de la situación actual del mercado. Ahora bien, suponiendo un funcionamiento perfecto del mercado, algo que en realidad raramente sucede, el precio de los bienes debería reflejar un equilibrio perfecto entre las expectativas de los productos y las posibilidades de los consumidores, de forma que quede garantizado el equilibrio y la sostenibilidad del sistema. Con esta hipótesis no existirían límites en el método de comparación, lo que resultaría óptimo para la determinación del precio de equilibrio, por la sencillez en su aplicación⁸⁰⁷. Pero no existe una competencia perfecta en el mercado, tal y como ha puesto de manifiesto la doctrina⁸⁰⁸, por lo que tampoco el mercado tendrá un comportamiento perfecto, ni por ende, lo será la aplicación del método de comparación.

cambio de paradigma en la valoración agraria”, pp. 9-10, disponible online en <http://www.valtecsa.com/4.pdf>.

⁸⁰⁶ CABALLER MELLADO, V., “La valoración rural en la Ley del Suelo (RDLS 2/2008). Hacia un cambio de paradigma en la valoración agraria”, op. cit., pp. 7-8.

⁸⁰⁷ CABRÉ PUIG, E, “Límits al mètode de comparança”, op. cit., p. 105.

⁸⁰⁸ Véase, en este sentido, CASAHUGA VINARDELL, A. y FUENTES QUINTANA, E., *Fundamentos normativos de la acción y organización social*, Barcelona, Ariel, 1985, pp. 59-60.

2.2.3. Procedimiento de evaluación de fincas análogas

La comparación de fincas análogas conlleva, necesariamente, el paso por varias etapas⁸⁰⁹; el resultado será la determinación de dos valores técnicos, por un lado el de comparación, que permite precisar el valor de mercado de un determinado bien y por otro, el de comparación ajustado, que permite determinar su valor hipotecario (art. 20.1.3 Orden ECO):

- *Selección de comparables*: Supone la realización de un estudio de mercado que abarque el conjunto de tipos de inmuebles a evaluar. Ha de ser una información de campo representativa, en la medida de lo posible, de la totalidad del parque inmobiliario. Las muestras serán representativas si para cada variable, la distribución de la muestra es similar a la del parque inmobiliario que representa. En concreto, la Orden ECO/805/2003, establece que debe ser de al menos seis testigos comparables (art. 21.1.c). Es el mismo número de transacciones reales u ofertas que el RVLS considera estadísticamente significativo (art. 24), aunque este Reglamento recoge la posibilidad de aplicar técnicas de homogeneización de parcelas que no sean en realidad comparables con la que se somete a valoración, en aquellos casos en los que no se llegue al número mínimo de testigos. Esta novedosa opción no es acogida, sin embargo, en la Orden ECO.
- *Calificación de la información*: La información de la que se dispone debe verificarse, es decir, depurar la muestra de campo obtenida hasta la determinación de una restringida que sea realmente fiable en cuanto a su descripción y representación del mercado urbano, así como de su distribución espacial. Es una operación de análisis de la información de los comparables de que se dispone, para detectar operaciones con datos incompletos erróneos o con alguna variable desproporcionada, en rango, al resto⁸¹⁰.
- *Estratificación de la muestra depurada*: Se trata establecer las condiciones de semejanza o equivalencia básica. Estas operaciones deben ser realizadas según criterios de homogeneidad⁸¹¹ en los tipos de inmuebles, de modo

⁸⁰⁹ Artículos 20 a 23 de la Orden Eco/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras.

⁸¹⁰ Las operaciones descartadas por una de estas razones no deben descartarse, sino que han de anexarse a la propia tasación, argumentando el porqué de su descalificación, en aras de la transparencia del procedimiento. Así se podrá comprobar si el tasador utilizó toda la información disponible, si bien una parte de la misma fue descartada de forma razonada. Véase GALLEGO MORA-ESPERANZA, J., "Modelos de valoración automatizada", *Catastro*, nº 62, 2008, p. 10.

⁸¹¹ La homogeneización de precios de inmuebles comparables es aquel procedimiento por el que se analizan las características del inmueble que se tasa en relación con otros comparables, con el

que permitan su comparación posterior. Consiste en la concreción de las características físicas y de localización de las propiedades urbanas que son más relevantes a la hora de proceder a la aplicación del método de mercado como criterio de valoración. Es el momento más importante en este proceso de evaluación valorativa ya que hay que establecer qué características serán las principales a la hora de comparar. Resulta de suma importancia que cada una de las variables esté acotada y definida, con límites mínimos y máximos.

En cuanto a los concretos criterios que deben tenerse en consideración, establece el RVLS que son los que tienen que ver con la localización, el uso, la configuración geométrica de la parcela, la tipología edificatoria y los parámetros urbanísticos básicos, la superficie, antigüedad y estado de conservación, calidad de la construcción en caso de inmuebles edificados y los gravámenes o cargas que condicionen el valor atribuible al derecho de propiedad, así como la fecha de la toma de datos de los comparables (art. 24.1).

Así, el primer criterio es, indudablemente, el uso mayoritario permitido en el inmueble, con lo que habrá que estratificar la muestra en función de que nos encontremos ante suelo residencial, industrial, terciario, etc. Una segunda línea de estratificación podría consistir en la tipología edificatoria, según se trata de suelo que alberga una edificación unifamiliar aislada o de construcciones de carácter plurifamiliar masivo, entre otros. Una tercera sería la localización, en relación al barrio o zona urbana en el que se ubica. Normalmente, las características de habitabilidad del suelo son homogéneas en función de la localización, dando igual que se trate de zonas cualificadas o menos deseables. Representa por tanto, un elemento clave en el proceso de evaluación según el método de mercado ya que, será del todo impensable a la hora de valorar una finca buscar comparables, aunque físicamente sean idénticos al objeto de evaluación, en barrios muy diferenciados de donde aquélla esté ubicada. Tras el TRLS08, la localización se ha convertido en una variable indispensable en la valoración del suelo rural por ser la responsable del pago de la expectativa urbanística situacional a los propietarios. Otro criterio de estratificación es la antigüedad del inmueble, ya que tenderán a observar un similar proceso de deterioro y por tanto, una depreciación parecida. También la calidad de la edificación, en caso de haber sido edificado. Suelen utilizarse los denominados análisis de correspondencias múltiples, que permiten construir indicadores de calidad de edificación mediante el estudio de las interrelaciones existentes entre el conjunto de las características de la

objeto de deducir, por comparación entre sus similitudes y diferencias, un precio de compraventa o una renta homogeneizada para aquél (art. 4 Orden ECO/805/2003).

estructura construida. Mide, por tanto, la calidad edificatoria global, considerada en su conjunto, no cómo la simple suma de atributos separados⁸¹².

Establece, sin embargo, el Reglamento de valoraciones que la selección de comparables, que tendrá como objetivo la identificación de testigos que permitan la determinación del valor, se llevará a cabo con un grado de certidumbre suficiente para establecer el valor de sustitución en el mercado del inmueble objeto de valoración (art. 24). Nada especifica sobre el significado de esta certidumbre.

Pero en ocasiones va a ser difícil encontrar una muestra significativa de comparables, lo que daría al traste con el método valorativo. Para ello, se sostiene que se puede solventar, aunque no sea lo deseable, relajando el requerimiento de igualdad en la superficie o de nivel de calidad constructivos⁸¹³. Asimismo, sería posible hacer lo mismo con el tipo edificatorio, dado que determinados tipos edificatorios pueden no diferir en exceso en una misma área urbana, ya que aunque varíen los costes edificatorios, no lo hará –probablemente– el tipo de usuarios a los que van dirigidos, con lo que el funcionamiento del mercado será igualmente unitario, pudiendo ser objeto de comparación. Lo mismo puede decirse de la localización, teniendo en cuenta que debe existir, al menos, un mismo perfil socioeconómico, de accesibilidad y situación respecto del centro, etc. que caracterice los testigos.

Sin embargo y como hemos adelantado, el RVLS ha solventado esta eventual contrariedad, permitiendo que, en aquellos supuestos en los que no se puedan aplicar como condiciones de semejanza o equivalencia básica la localización, en razón del uso y destino específicos del inmueble, podrán utilizarse en la valoración, para la obtención de una muestra que sea estadísticamente significativa, otros comparables sobre la base de unos criterios de identidad de razón que sean distintos. Para poder hacer uso de esta posibilidad que ofrece el artículo 24, debe haber una motivación expresa, que esté debidamente justificada. Además, cuando no existan suficientes comparables que satisfagan la totalidad de las condiciones de semejanza o equivalencia básica, el Reglamento autoriza la utilización de técnicas alternativa de homogeneización de precios, en los que se tenga en consideración, además de las que recoge de forma expresa el artículo 24.1º, cualesquiera otras que pudieran producir diferencias significativas de valor (art. 24.2 RVLS).

⁸¹² STSJ Valencia, de 30 de junio de 2003 (ROJ CV 5700/2003, rec. 2104/1998, Pte. Climent Barberá).

⁸¹³ ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op. cit., p. 66.

La forma en la que se seleccionarán estas variables es más bien intuitiva, por parte del experto; sin embargo, sin desechar el conocimiento y la intuición del tasador, convendría acudir a técnicas matemáticas⁸¹⁴ que, mediante algoritmos, aseguren la eficacia en la selección de las variables. Este es un claro ejemplo del fuerte componente *artesanal*⁸¹⁵ que contiene este método de comparación y del que proviene la mayor crítica por parte de la doctrina, no sin razón, puesto que contiene una gran dosis de subjetivismo. Es cierto que muchos de los datos vienen dados de forma objetiva, pero no hay que olvidar que ciertas fases del procedimiento necesitan del conocimiento experto y del saber hacer del tasador, sobre todo las fases de estratificación y de reconciliación de datos. Sin duda, esta técnicas mejorarán cuanto más experimentado sea el evaluador.

Para otro sector doctrinal, sin embargo, esta sensación de subjetivismo tradicional en el método de comparación empieza a cambiar a partir de la generalización en el uso de procedimientos de naturaleza estadística – métodos econométricos-, tanto para efectuar el tratamiento de la información como para la comparación, descartando las simples opiniones basadas en la experiencia profesional del tasador. La correcta utilización de este método de comparación se produce una vez superados los problemas relativos a la seguridad y homogeneidad de los datos y el principio de temporalidad⁸¹⁶. Es lo que tienen los métodos inductivos.

Este ha sido el criterio seguido por el RVLS, que para evitar esta presunta subjetividad de la que siempre ha huido el legislador, establece que en aras de la valoración sobre la base de criterios objetivos y racionales, se dará prioridad a las que estén determinadas en base a procesos estadísticos, frente a las estimaciones basadas en la experiencia de los tasadores (art. 24.3 RVLS). En este sentido, dispone que los informes técnicos de valoración deberán incluir obligatoriamente la documentación relativa a la selección de los comparables, así como los criterios de homogeneización utilizados para su corrección, conteniendo información suficientemente precisa para poder justificar, de forma independiente, los valores estimados de mercado determinados en las tasaciones que, en su caso, hubieran sido realizadas por las partes.

⁸¹⁴ Estas técnicas matemáticas de ayuda a la selección de variables permiten realizar un análisis más completo, orientado a evaluar cómo trabajan en conjunto las variables. Véase GALLEGO MORA-ESPERANZA, J., “Modelos de valoración automatizada”, op. cit., p. 11.

⁸¹⁵ Para Roca Cladera, sin embargo, es el sistema óptimo ya que tiende a estimar el valor real en el mercado de la propiedad en cuestión sin otros intermediarios que la comparación con casos parecidos. De ahí que afirme que es el más objetivo y adecuado indicador de los valores de mercado. Véase ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op. cit., p. 77.

⁸¹⁶ GARCÍA CASTILLO, J.V., *Guía básica para la realización de valoraciones inmobiliarias a efectos urbanísticos*, op. cit., p. 38.

- *Comparación de inmuebles:* A continuación, hay que comparar el inmueble objeto de valoración, con los datos obtenidos del análisis anterior. Será necesario llevar a cabo cuantas operaciones de ajuste de su valor sean necesarias en función a las diferencias. De este modo, una vez aisladas las características y propiedades más similares en base a las operaciones de estratificación, se trata de operar toda una serie de correcciones en función de las diferentes características de los inmuebles, ya sean de carácter unitario o porcentuales, hasta obtener un valor corregido para cada uno de los comparables. Este coeficiente corrector se ha fijado por el Reglamento de valoraciones en una horquilla comprendida entre 0,7 y 1, siempre que se acredite debidamente que existen diferencias sustanciales entre los precios de oferta y los valores reales de mercado (art. 24.1). ¿De qué dependerá que se establezca uno u otro coeficiente más o menos cercano a 1? Dado que nada recoge el Reglamento, nos hallamos ante una operación completamente subjetiva, de aplicación intelectual por parte de quien realiza la tasación, basándose en su experiencia y capacidad de captar el funcionamiento del mercado. Para Roca Cladera, sin embargo, la corrección sería sencilla de establecer cuando la diferencia de precio sea tan sólo entre testigos entre sí. En este caso, la corrección que se aplicaría sería la diferencia de precio entre estos dos comparables⁸¹⁷, aunque normalmente no se dará esta situación de diferencia tan sólo entre 2 comparables.
- *Obtención del valor final:* El último paso es la denominada *reconciliación* de los valores corregidos de los inmuebles comparables, ya sea mediante la simple media aritmética o por cualquier otro criterio razonable a juicio del tasador. Se trata de asignar el valor final a la propiedad que debe evaluarse en función de los valores corregidos obtenidos a lo largo del proceso anterior, obteniendo así un valor lo más aproximado posible al que ha fijado el propio mercado en su funcionamiento normal. Es una nueva operación de ajuste para llegar a un precio corregido similar al que tendría en el mercado el inmueble a evaluar si estuviera en el mercado real.

2.2.4. Principios que deben presidir el uso de este procedimiento

Existen ciertos principios que necesariamente deben ser observados en toda valoración que se desarrolle a través del método sintético de comparación de fincas análogas, tal y como se desprende de la Orden ECO 805/2003 (art. 3) y de las Normas Europeas de Valoración (EVS)⁸¹⁸, que en todo caso deben utilizarse como criterios de interpretación y de integración de las normas de valoración:

⁸¹⁷ ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op. cit., pp. 67-68.

⁸¹⁸ Las normas de valoración EVS fueron redactadas por *The European Group of Valuers' Associations*, que está conformada por una treintena de asociaciones profesionales de

- *Principio de finalidad.* Según este principio, la finalidad de la valoración condiciona el método y las técnicas de valoración a seguir. Los criterios y métodos de valoración utilizados serán coherentes con la finalidad de la valoración.
- *Principio de mayor y mejor uso.* El valor de un inmueble susceptible de ser dedicado a diferentes usos será el que resulte de destinarlo, dentro de las posibilidades legales y físicas, al económicamente más aconsejable o si es susceptible de ser construido con distintas intensidades edificatorias, será el que resulte de construirlo, dentro de las posibilidades legales y físicas, con la intensidad que permita obtener su mayor valor. Se integran en este principio, los criterios de uso consistente, por el que una valoración concreta debe hacerse de forma íntegra bajo la base de un mismo uso; el concepto de «*plottage*», que refiere el incremento de valor que se consigue de la combinación de dos o más terrenos que se unen para conseguir mayor utilidad por razones urbanísticas, jurídicas o de mercado⁸¹⁹; y el criterio de oferta competitiva, que es la que resulta comparable con el inmueble objeto de valoración, por lo que no cabe cualquiera para comparar, sino sólo aquellos inmuebles que podrían resultar alternativos al propio bien.
- *Principio de sustitución,* en virtud del que el valor de un inmueble es equivalente al de otros activos de similares características sustitutivos de aquél.
- *Principio de temporalidad,* que establece que el valor de un inmueble es variable a lo largo del tiempo.

2.2.5. La inherente incorporación de expectativas en el método de comparación de fincas análogas

Como hemos podido observar, la analogía por comparación de fincas análogas es el método de valoración que representa todo aquello que la propia Ley de Suelo de 2008 intenta evitar a toda costa: la inclusión de expectativas urbanísticas.

En efecto, si los testigos de venta, que son los valores a comparar para estimar el precio de aquel que estamos valorando, son fieles a los valores que se reflejan

valoradores europeas. Se trata de normas de valoración inmobiliaria consensuadas y aceptadas a nivel europeo, que sirven como marco de referencia para la realización de informes de valoración homogéneos y coherentes, por los Estados Miembros. Son compatibles con la práctica internacional y en concreto, con la normativa internacional de valoración (*International Valuation Standards*), que establece principios de valoración internacionalmente reconocidos, que permiten a los valoradores contar con una referencia que les permita cumplir con las exigencias y los requisitos de información financiera de los mercados internacionales.

⁸¹⁹ CABRÉ PUIG, E., “Límits al mètode de comparança”, op. cit., p. 112.

en el libre mercado, debemos entender que las ofertas de inmuebles recogerán – lógicamente- los deseos económicos de los vendedores por hacer un buen negocio con la venta. De este modo, el valor a comparar deja de ser un valor real, para pasar a ser un valor de mercado, con todo lo que ello conlleva, esto es, la inclusión de las expectativas urbanísticas de los vendedores en la venta del inmueble. Los comparables escogidos como testigos de venta dejan de ser fiables, a la vista de que, inevitablemente, reflejarán las expectativas urbanísticas en su propio precio.

A nuestro entender, sin embargo, la inclusión de expectativas en el propio desarrollo de esta técnica valorativa es normal y hasta lógica, ya que supone un requisito inherente a todo método de mercado. Desde el momento en que esta técnica de valoración tiene en cuenta los valores de mercado, tanto de las transacciones reales efectivamente declaradas, como las meras ofertas que aparecen en los medios de difusión, dado que así lo permite el propio Reglamento de Valoraciones de 2011, la contabilización de expectativas será inevitable. Y esto es así porque el mercado las incorpora necesariamente. El libre juego de la oferta y la demanda hace que, en la fijación del precio, se tengan en cuenta, no sólo las características intrínsecas de la finca, como su tamaño, la calidad de su tierra o el paisaje que circunde al inmueble, sino otras características extrínsecas, que pueden tener que ver con el terreno en sí, como el estar más próximo a una carretera o al pueblo más cercano, e incluso con razones meramente subjetivas del vendedor, como el valor sentimental del inmueble por haber pertenecido a su familia durante varias generaciones o la simple y llana especulación. Y este valor fijado de forma unilateral sólo será posible templarlo por la oferta que emita un comprador.

El valor del inmueble vendido en el mercado de forma libre y voluntaria será, por tanto, el que más se acercará al llamado valor real del inmueble y lo será porque incorporará todas estas circunstancias a las que hemos hecho referencia, incluso o más bien sobre todo, las expectativas de revalorización del suelo por cercanía a la ciudad, esto es, las expectativas urbanísticas de localización. Pero al contrario que ocurre con la fijación del justiprecio en una expropiación administrativa, el valor del suelo en una transacción voluntaria tendrá en cuenta las concretas circunstancias económicas del mercado. Así, en el actual contexto de crisis inmobiliaria, es evidente que los precios del suelo han bajado para adaptarse a esta nueva situación de empobrecimiento social y a una potencialidad urbanística en franca disminución. Un vendedor no se plantea siquiera tratar de hinchar el precio de su inmueble como lo hubiera hecho nueve o diez años atrás. Las expectativas urbanísticas del terreno siguen estando presentes en el precio, pero de forma mucho más relajada. Lo que no ocurre, sin embargo, en la fijación del precio del suelo a nivel expropiatorio. En efecto, las expectativas urbanísticas han sido reconocidas y objetivadas por el Texto Refundido de 2008, hasta tal punto, que su lesión faculta al propietario a solicitar indemnización por el derecho lesionado. Pero la cuantía de la

expectativa urbanística que se incorporará a la indemnización del propietario no varía, independientemente del contexto de crisis en el que nos encontremos.

Volviendo a la incorporación de expectativas al método de comparación de fincas análogas, también la jurisprudencia ha considerado que esta técnica valorativa supone la consideración de potencialidades urbanísticas, ya que simplemente no pueden excluirse. Si bien el Tribunal Supremo ha sido algo más reticente que la jurisprudencia menor en reconocer este hecho, lo bien cierto es que finalmente se ha rendido ante la evidencia de que el mercado incorpora expectativas⁸²⁰.

Aún es más; el propio Tribunal Supremo se dio cuenta de que, al incorporar las expectativas urbanísticas en la propia determinación del valor base del suelo, no era posible un ulterior añadido de expectativas por, por ejemplo, la localización del terreno, ya que entonces se estaría incurriendo en un enriquecimiento injusto del propietario, que se apropiaría de las plusvalías urbanísticas por partida doble. En efecto, la fijación del justiprecio es un proceso en el que se debe partir del valor inicial o base del suelo determinado por el método valorativo establecido por la Ley de Suelo –capitalización de rentas, comparación con fincas análogas, residual, de coste, etc.- Y sólo tras esta fijación del valor inicial del suelo, sin aditamento alguno, es cuando se permite que, como si de un lienzo en blanco se tratase, se vayan añadiendo todos los elementos que configuran la indemnización al propietario, entre los que encontramos las expectativas.

⁸²⁰ Buen ejemplo de ello son las Sentencias del TS de 1 de junio de 2002 (ROJ 3958/2002, rec. 453/1998, Pte. Peces Morate); de 19 de abril de 2005 (ROJ 2393/2005, rec. 5433/2001, Pte. Martínez-Vares García); de 6 de noviembre de 2009 (ROJ 6726/2009, rec. 2450/2006, Pte. Trillo Alonso) y de 1 de marzo de 2011 (ROJ 944/2011, rec. 2199/2007, Pte. Díez-Picazo Giménez), que establecen que no siempre puede decirse que el efectivo valor real de una finca lo sea el precio en venta ofrecido o dado por otras fincas análogas, porque aparte de la peculiaridad de cada caso, en las compraventas intervienen a veces factores subjetivos y hasta personalísimos impulsos y reacciones imprevisibles que desfiguran el valor real de la finca adquirida.

En el mismo sentido, las Sentencias del TSJ de Navarra, de 6 de junio de 2003 (ROJ NA 793/2003, rec. 443/2002, Pte. Fresneda Plaza) y de Castilla la Mancha de 21 de mayo de 2003 (ROJ CLM 1909/2003, rec. 608/1999, Pte. Rouco Rodríguez), que afirman que, sin lugar a dudas, en el precio de mercado se incorporan de forma evidente posibles expectativas. También la STSJ de Castilla y León de 20 de noviembre de 2000 (ROJ CL 5883/2000, rec. 1330/1998, Pte. Sáez Chacón) afirma que *«el artículo 26 de la Ley de Suelo y Valoraciones de 1998 resulta muy claro, al decir que lo primero es la valoración que puede obtenerse según el resultado de aplicar los valores de fincas análogas desde el punto de vista urbanístico, tamaño y naturaleza; lo cual significa que si fincas de similares características y del entorno han sido valoradas en ventas o transacciones teniendo en cuenta una posible perspectiva urbanística, tales criterios deben estar presentes en la valoración analógica y no omitirse como pretende la Administración, pues cuando el artículo 26 cita los usos y aprovechamientos de que sean susceptibles, en su caso, las fincas, tales parámetros no se incluyen como elementos de valoración intrínsecos, sino medios para el establecimiento de los criterios analógicos pero sin rechazarse que una finca de similar aprovechamiento rústico análoga a la que se valora, haya podido ser incrementada en su valor, dada su proximidad urbana»*.

De esta forma, sería muy necesario que, por parte del legislador, se exceptionara la contabilización de expectativas en los concretos supuestos de valoración de inmuebles por el método de comparación de fincas análogas, dado que se está potenciando una evidente situación de enriquecimiento injusto en el propietario, que incorpora las expectativas urbanísticas en su indemnización por partida doble. Y ello con vistas al mantenimiento de este método de valoración para aquellos suelos que realmente lo necesitan, como sería el caso de los suelos improductivos o vacantes, puesto que la capitalización en estos casos conduce a valores excesivamente bajos.

2.3. LOS MÉTODOS ECONOMETRÍCOS

Esta metodología es relativamente reciente ya que data de principios del siglo XX⁸²¹. Nacida en Estados Unidos, surge como alternativa a los ya clásicos sistemas analíticos y sintéticos, pero sobre todo, como evolución estos últimos. Su implementación en nuestro país supone la posibilidad de utilizar los denominados métodos de regresión para el estudio del mercado de la tierra de uso agrícola y sobre todo en el campo de la valoración⁸²². La Econometría es aquella parte de la ciencia económica que aplica las técnicas matemáticas y las bases de datos estadísticas a las teorías económicas para la verificación y solución de los problemas. De ahí que también se denomine a estas técnicas métodos estadísticos. Por esta razón, en ausencia de datos, no podrán ser de aplicación.

Los métodos econométricos asumen que el valor de mercado de las fincas es el resultado de la agregación ponderada del valor que toman un conjunto de variables explicativas que expresan ciertas características técnicas y/o económicas de la finca, que servirán de elementos de comparación. Dentro de los métodos de comparación de ventas, uno de los más importantes es el denominado método de análisis por regresión. Veamos en qué consiste.

Desde los primeros trabajos de valoración se desarrolló la idea de comparar el valor de compraventa con unos índices externos, característicos de las fincas, como la calidad de la tierra, el precio del arrendamiento, su productividad, etc. Pero en la práctica se empleaba con frecuencia un solo índice, como era el precio de venta. Como hemos visto, esta es la base de los métodos sintéticos.

Las técnicas de la regresión suponen un paso más en este camino, aplicando los procedimientos estadísticos a esta idea básica, lo que genera los métodos

⁸²¹ HAAS, G., *Sales prices as basis for farmland appraisal*, United States, Nabu Press, 2013 (reeditado), pp. 47-49.

⁸²² CABALLER MELLADO, V. y GUADALAJARA OLMEDA, N., "Modelos econométricos de valoración de la tierra de uso agrícola. Una aplicación al Estado español", *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 205, 2005, p. 13.

econométricos, que utilizan el valor de regresión⁸²³ para relacionar el valor de mercado con ciertas variables explicativas⁸²⁴. Así, cuando se dispone de información sobre los valores de mercado de un número suficientemente amplio de fincas de uso agrícola, así como de un conjunto de características de cada una de estas fincas -llamadas variables explicativas-, se puede llegar a la estimación *por regresión* de una función, donde el valor de mercado depende de dichas variables explicativas⁸²⁵. De este modo, se trata de un modelo estadístico que explica la dependencia de una variable, respecto de una -regresión simple- o más variables explicativas -regresión múltiple.

Es en este tipo de valoraciones, donde más han progresado desde hace poco tiempo las formulaciones matemáticas basadas en los análisis estadísticos de un conjunto de muestras, ya que requieren una permanente actualización de los datos de partida y estos métodos de análisis de regresión múltiple permiten mantener modelos de comparación actualizados⁸²⁶. Aunque más que de un método, de ha dicho que debe hablarse de una técnica cuantitativa, de un instrumento metodológico por el que se asume que el valor de mercado de la finca es el resultado de la agregación ponderada del que toman un conjunto de variables explicativas exógenas, que expresan características técnicas y/o económicas de la finca⁸²⁷, que pueden ser de muy diferente tipo, no siendo las

⁸²³ Mediante técnicas estadísticas de regresión se puede llegar a una cuantificación monetaria de aquellos aspectos que conforman el activo analizado y estimar su contribución al valor global de mercado del bien. Por su propia definición y cálculo, son máximos verosímiles, que además, por la amplitud en la elección de la función y la posibilidad de utilizar más de una variable explicativa, resultan ser muy superiores a los métodos sintéticos comparativos convencionales y a los métodos analíticos o de capitalización. La regresión se caracteriza por aplicar las herramientas de la estadística y la econometría a la filosofía de los métodos sintéticos. Véase GRACIA, A., PÉREZ Y PÉREZ, L., SANJUÁN, A. y BARREIRO HURLÉ, J., "Análisis hedónico de los precios de la tierra en la provincia de Zaragoza", *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 202, 2004, p. 52. Y la explica Guijarro analizando la relación positiva existente entre la altura física de padres e hijos. Así, mientras los padres altos suelen tener hijos altos, los padres de menor estatura también suelen tener hijos con una altura por debajo de la media. Sin embargo, se observa que en ambos casos existe lo que F. Galton denominó una «regresión» a la media, de forma que los hijos de padres con estatura superior a la media heredaban una altura también superior a la media, pero más próxima al promedio general que la de sus padres. De igual forma, los hijos de padres de estatura inferior a la media también eran bajos, pero menos que sus padres. Véase GUIJARRO MARTÍNEZ, F., *Estadística aplicada a la valoración; modelos multivariantes*, Valencia, Ed. Universitat Politècnica de València, 2013, p. 43.

⁸²⁴ CALATRAVA LEYVA, J. y CAÑERO LEÓN, R., "Valoración de fincas olivareras de secano mediante métodos econométricos", *Investigación Agraria; producción y protección vegetales*, nº 1-2, 2000, p. 93.

⁸²⁵ CABALLER MELLADO, V. y AZNAR BELLVER, J., "Metodología multicriterio aplicada a la valoración agraria", op. cit., p. 36.

⁸²⁶ GARCÍA CASTILLO, J.V., *Guía básica para la realización de valoraciones inmobiliarias a efectos urbanísticos*, op. cit., p. 37.

⁸²⁷ ARRIAZA BALMÓN, M. y CAÑAS MADUEÑO, J.A., "Valoración de fincas de olivar mediante métodos econométricos", op. cit., p. 2. Disponible en:

únicas aquellas que representen los rendimientos económicos anuales (renta, ingresos, producción, etc.). Existen otras muchas variables a tener en cuenta, tanto de carácter no agrícola (población, precipitaciones, temperaturas medias, etc.), como agrícola (calidad del suelo, productividad, clasificación de la zona, etc.). De ahí que se haya destacado la superioridad teórica de los métodos econométricos frente a los modelos clásicos lineales, que se reducen a una única variable explicativa.

Por estas razones se considera que esta técnica es la evolución de los métodos sintéticos clásicos, que no son más que métodos estadísticos en embrión⁸²⁸. Su aparición supuso un salto cualitativo importante, aunque con escaso impacto real, como consecuencia de las dificultades en su aplicación a casos reales y el retraso de su incorporación a las normas de valoración⁸²⁹; no cabría, por ello, pensar en una sustitución de uno por otro, ya que aunque conceptualmente no cabe duda de que así podría ser, es poco factible a nivel operativo, ya que la rapidez de los tradicionales métodos comparativos los hace insustituibles⁸³⁰. Por ello, aunque este método de regresión se manifieste como un instrumento de análisis válido para valorar fincas rústicas, siempre que se disponga de la información suficiente⁸³¹, se trata de una metodología empleada con mayor profusión en Estados Unidos que en nuestro país, dado que la mayor disponibilidad de datos ha permitido mayores avances.

2.4. LOS MÉTODOS ANALÍTICOS

Los métodos analíticos, a diferencia de los sintéticos, determinan el valor de la finca por la actualización de la renta que genera, según un determinado tipo de interés⁸³². Por ello, se ha considerado más objetivo y científico que los

<http://www.alde.es/encuentros/anteriores/ixeea/trabajos/a/pdf/arriaza2.pdf>

⁸²⁸ Para Caballer, los métodos sintéticos arrancan, en esencia, de la idea de una comparación entre bienes (en el espacio o en el tiempo), ayudándose en algunos casos de una clasificación previa y tomando como término de referencia uno o varios signos externos o variables explicativas comunes a los bienes que se comparan. Por eso resulta obvio que el mismo problema puede plantearse estadísticamente acudiendo al análisis de regresión y a otros métodos estadísticos. Véase CABALLER MELLADO, V., *Valoración agraria. Teoría y práctica*, op. cit., p. 169.

⁸²⁹ CABALLER MELLADO, V. y HERRERÍAS PLEGUEZUELO, R., "Tasación y valoración; situación actual y perspectiva de futuro", *Estudios de Economía Aplicada*, nº 25-1, 2007, p. 26.

⁸³⁰ CABALLER MELLADO, V. "Los métodos sintéticos de valoración, análisis y posibilidades", op. cit., p. 113.

⁸³¹ CALATRAVA LEYVA, J. y CAÑERO LEÓN, R., "Valoración de fincas olivareras de secano mediante métodos econométricos", op. cit., p. 100.

⁸³² Véase OLMEDA FERNÁNDEZ, M., "Algunas consideraciones sobre la valoración agraria y su aplicación al procedimiento expropiatorio", *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 101, 1977, pp. 50-54.

métodos sintéticos, de ahí que también haya sido llamado método racional por la doctrina⁸³³.

Estas técnicas valorativas provienen claramente de la teoría del valor-trabajo y la renta de la tierra como residuo, de David Ricardo⁸³⁴. Para este economista inglés, el valor de las cosas depende la cantidad de trabajo que tengan incorporado, que vendrá determinado por el tiempo de producción de una determinada mercancía y por la cantidad de trabajo incorporada en los materiales y herramientas de producción. Desde esta perspectiva, los productos tendrían un valor intrínseco o coste de producción al que, en condiciones normales de mercado, deberían tender los precios de las distintas transacciones.

Esta metodología valorativa no está, sin embargo, exenta de inconvenientes:

- En primer lugar, deja un margen de valoración mucho menor al tasador que los métodos sintéticos, tratarse de un método más científico y tasado, ya que la capitalización se hace a un interés fijo fijado administrativamente.
- Existe una gran falta de precisión sobre el concepto de valor que se pretende estimar; no se trata ya de un valor de mercado, pero tampoco hay acuerdo sobre que sea valor actual o de valor en renta, etc.
- La mayor dificultad estriba en determinar la tasa de actualización a utilizar. Su gran complejidad hace que la doctrina se plantee si este valor de capitalización es un buen indicador del valor de mercado, ya que si el valor fijado no diera aproximaciones suficientemente aceptables de los valores de mercado, su significado sería escaso⁸³⁵. Su fijación se hará en función básicamente de la liquidez y el riesgo a valorar, parámetros que son variables en función del activo, del momento y del lugar⁸³⁶. Para ello, se exige utilizar como base el precio oficial del dinero (deuda pública), ya que, como mínimo, será el coste de oportunidad del capital invertido. Aunque a esa cifra habría que añadir, en su caso, el riesgo de la inversión, rebajando la previsión de inflación, para que el tipo de interés sea real. Además, el tipo suele ser distinto para el cálculo de la renta y del beneficio empresarial.
- Otro de los inconvenientes de estos métodos es el hecho de tener que trabajar con información no actual, sino futura, como la renta o ganancias posibles, que dependen de parámetros que serán difíciles de controlar,

⁸³³ BALLESTERO PAREJA, E., "Nota sobre un nuevo método rápido de valoración", op. cit., p. 75. También CABALLER MELLADO, V., *Valoración agraria. Teoría y práctica*, op. cit., p. 218.

⁸³⁴ ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op. cit., p. 22.

⁸³⁵ BALLESTERO PAREJA, E., "Nota sobre un nuevo método rápido de valoración", op. cit., p. 78.

⁸³⁶ AZNAR BELLVER, J. y GUIJARRO MARTÍNEZ, F., "Nuevos métodos de valoración. Modelos multicriterio", op. cit., p. 18.

como el crecimiento futuro de ingresos y gastos, la evolución de la inflación o los tipos de interés. Para ello, se utilizan procedimientos muy variados para su elección, como la teoría de juegos. Estas dificultades se acrecientan en entornos como los actuales donde, por su carácter turbulento, resulta muy arriesgado aventurar hipótesis de futuro⁸³⁷.

- Por último, queremos también señalar la gran dificultad que encuentran los tasadores al utilizar los métodos analíticos en separar contablemente la renta de la tierra del beneficio empresarial. En el sector agrario es muy frecuente no tener en cuenta el valor del beneficio, lo que provoca que las valoraciones tengan un error importante.

En esta categoría encontramos el método residual, el método del coste y la capitalización de rentas.

2.4.1. La capitalización de rentas

Se trata del método analítico prototípico, dado que su objetivo es producir una estimación del valor de mercado de una propiedad inmobiliaria, en función de su capacidad de obtención de renta. El tasador estima que el valor de un inmueble equivale al valor presente de los beneficios netos futuros esperados⁸³⁸.

Estas técnicas valorativas alcanzaron gran predicamento en el momento de la expansión de la Matemática financiera, debido a la apariencia de rigor que le confería el voluminoso aparataje de formulación, susceptible de ser ampliado indefinidamente mediante la introducción de hipótesis sobre la evolución cronológica de las variables⁸³⁹. A día de hoy, sin embargo, ha quedado reducido a determinados casos muy puntuales en los que exista información de mercados. A pesar de ello, sigue gozando de gran aceptación para efectuar valoraciones de explotaciones agrarias (por estar recomendado también por la normativa hipotecaria para la tasación de fincas de naturaleza rústica), además de estar recomendado para la tasación de inmuebles sometidos a explotación económica, como establecimientos hoteleros, turísticos o de espectáculos, dado que son de escaso o inexistente mercado, con lo que el método comparativo no cabe.

⁸³⁷ AUNÓS, A., "Parámetros comparativos que definen el valor del suelo forestal. Un ejemplo de su integración cuantitativa", *Catastro*, nº 51, 2004, p. 59.

⁸³⁸ De ahí que se haya considerado que, dado que se están trasladando valores económicos del futuro al presente, no estaríamos realmente ante una capitalización, sino en definitiva, ante una actualización de rentas tradicional. Véase FALCÓN PÉREZ, F. y SERRANO MORACHO, C., "El nuevo marco urbanístico y contable: efectos en la valoración del suelo", *Auditoría Pública*, nº 46, 2008, p.115.

⁸³⁹ CABALLER MELLADO, V. y HERRERÍAS PLEGUEZUELO, R., "Tasación y valoración; situación actual y perspectiva de futuro", op. cit., p. 26.

La filosofía última del método es la presunción de que un capital inmobiliario dado, materializado en suelo y edificación, produce unos rendimientos, que una vez conocidos y capitalizados, se puede obtener aquel valor o capital. Se relaciona, en suma, el rendimiento futuro esperado de una propiedad, con su valor presente, de manera que conocidos o presupuestos aquéllos, se puede deducir éste⁸⁴⁰, con lo que se basa en la inversión a largo plazo, no en los negocios inmediatos. La verdadera piedra de toque, como ya hemos visto, consistirá en la fijación del tipo de interés al que hay que efectuar la capitalización de los rendimientos netos actuales, dado que los resultados serán muy heterogéneos dependiendo de este tipo de interés.

No obstante lo anterior, este método ha sido criticado por numerosas asociaciones de agricultores, que se cuestionan si en realidad se trata de un método eficiente para estimar el valor de mercado de la tierra de uso agrícola, aduciendo que no existe una necesaria estabilidad en la rentabilidad de las inversiones agrarias. Todo esto, unido a la gran diversidad existente en la forma de las tenencias de la tierra, en la dimensión de las explotaciones, profesionalidad, intensidad o la predisposición a adoptar nuevas tecnologías, determina que el cálculo de la renta de la tierra, separándola del beneficio empresarial, resulta un método artificioso para encontrar el valor real del suelo⁸⁴¹. A pesar de ello, a nuestro juicio, se trata de un método valorativo que, de entrada, no supone una contabilización de expectativas tan flagrante como la comparación de fincas análogas, como hemos podido comprobar, aunque ello no empece a que en el valor final del suelo rural se añadan expectativas.

La utilización del método de capitalización de rentas por el TRLS08 (art. 23) supone, de nuevo, una vuelta a los orígenes del urbanismo español y a la valoración tradicional del suelo rural. En efecto, cinco de las seis leyes anteriores habían establecido la capitalización como técnica prevista para la determinación del justiprecio de fincas sin valor urbanístico, pero que dispusieran de una rentabilidad natural, a través del llamado valor inicial (arts. 107 del Texto Refundido de 1976; art. 66 de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y 48 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992)⁸⁴². Este valor inicial por el que debía tasarse el suelo no urbanizable, era el que provenía de su rentabilidad agrícola, sin que en ningún caso pudiera tenerse en cuenta su potencialidad urbanística.

⁸⁴⁰ ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op. cit., p. 90.

⁸⁴¹ JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. "Régimen de las valoraciones en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo", en GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo (Ed.), *El nuevo régimen del suelo*, Gobierno de Aragón, 2007, p. 227.

⁸⁴² Ya recogía este criterio analógico la LEF de 1954, como uno de los factores a promediar con la capitalización de la renta rústica (art. 39), si bien este sistema solía ceder ante la aplicación de los criterios estimativos que admitía el artículo 43 de la propia Ley. Véase GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *El justiprecio de la expropiación forzosa, Estudio de su valoración y pago con especial consideración de las expropiaciones urbanísticas*, op. cit., p. 169.

Se tasaban por medio de la capitalización de rentas el suelo no urbanizable, el urbanizable no programado y el urbanizable programado que no contase con el planeamiento de desarrollo preciso⁸⁴³.

La excepción llegó en 1998, de la mano de nuestra ley del suelo más liberal y *vanguardista*, aunque sólo sobre el papel, que estableció la comparación de fincas análogas como método principal para valorar el suelo no urbanizable y de forma subsidiaria, el criterio de la capitalización. La diferencia entre el modo de implementar este método entre la legislación anterior y esta Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, es que la normativa anterior se remitía expresamente a las normas sobre valoración catastral -contenidas en la LRHL-, sin que cupiera la aplicación pura y simple de los valores catastrales del suelo no urbanizable a los justiprecios⁸⁴⁴. Así, establecía en su artículo 68.2, que el valor de los terrenos de naturaleza rústica se calculará capitalizando al interés que reglamentariamente se estableciese, las rentas reales o potenciales de los mismos, según la aptitud de la tierra para la producción, los distintos cultivos o aprovechamientos y de acuerdo con sus características catastrales. No obstante, cuando la naturaleza de la explotación o las características del municipio dificultasen el conocimiento de la renta reales o potenciales, podría calcularse el valor catastral de los bienes, incluidas sus mejoras permanentes y plantaciones, atendiendo al conjunto de factores técnico-agrarios y económicos y a otras circunstancias que les afectaren. Esta Ley 6/1998, por el contrario, no hizo tal remisión, sin recoger referencia alguna siquiera a las normas de valoración catastral.

A. Procedimiento para la capitalización de rentas

Para capitalizar la renta neta y obtener el valor actual del edificio, se deben seguir necesariamente uno de los dos procedimientos previstos en la Orden ECO/805/2003 (arts. 15.1, c y 24 a 33). Asimismo, es el método previsto por el TRLS08 para la valoración del suelo en situación básica de rural (art. 23), desarrollado por los artículos 7 a 18 RVLS.

Describiremos, por ser el más común, al procedimiento ordinario de capitalización; sin embargo, cabe también la posibilidad de acudir al procedimiento simplificado, en el que se adopta la media entre el valor de

⁸⁴³ Véase la STS de 28 de febrero de 1992 (ROJ 656/92, Pte. Hernando Santiago), «*el suelo urbanizable no programado en tanto no se aprueban los programas de actuación urbanística, se asimila a todos los efectos al suelo no urbanizable (...) y siendo ello así, teniendo en cuenta que el art. 107 de la Ley claramente especifica que se tasarán con arreglo al valor inicial los terrenos que resulten clasificados como de tal naturaleza, así como, que el art. 104.5, viene a precisar que cuando este valor sea inferior al que costara en valoraciones catastrales, índices municipales u otras estimaciones públicas aprobadas prevaleciendo la más alta de las que concurren sobre el terreno*».

⁸⁴⁴ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *El justiprecio en la expropiación forzosa. Estudio de su valoración y pago, con especial consideración de las expropiaciones urbanística*, op. cit., p. 150.

capitalización de la renta actual y el valor de mercado obtenido por comparación con otras fincas similares.

De forma previa al estudio de este procedimiento queremos hacer mención a un detalle que resulta de suma importancia en cuanto a este método de valoración y es que, de entrada, encontramos que la capitalización prevista por la Ley de Suelo de 2008 no es propiamente la de la renta de la tierra, como venía siendo tradicional hasta ahora en nuestra legislación. La vigente Ley de Suelo aborda la valoración del suelo rural mediante la capitalización de la renta de explotación, recogiendo en parte la tradición clásica de los métodos analíticos o de capitalización de la tierra, pero integrándolos en parte también, en los métodos de valoración de empresas, como ahora veremos⁸⁴⁵.

En efecto, el artículo 23 TRLS08 ha establecido que la capitalización para la obtención del valor de los suelos en situación de rural sea la obtenida por la explotación, lo que es completamente coherente con el nuevo enfoque que adopta la vigente legislación urbanística al ampliar el concepto de suelo rural y sus distintos usos⁸⁴⁶, que dejan de estar estrictamente vinculados a la explotación agrícola, forestal o ganadera, cuyo mantenimiento carece ya de sentido, para ampliar su espectro a aquellas otras relacionadas con actividades de muy diferentes tipos, como las de tipo turístico o recreativo, en consonancia con la agricultura moderna y la Política Agraria Comunitaria. Así lo recoge la Exposición de Motivos del Reglamento, al reconocer la existencia de una amplia gama de actividades económicas susceptibles de ser desarrolladas en el suelo rural, más propias de una economía moderna y avanzada, diferentes del aprovechamiento convencional.

Asistimos a un progresivo abandono de la explotación agraria de la tierra, simplemente porque ya no resulta rentable, que ha sido sustituido por lo que Tomás Ramón Fernández denomina valor ocio, valor en cualquier caso, es creciente y nada tiene que ver con el que resulta de la capitalización clásica⁸⁴⁷. Ante esta situación, en la que la renta de la tierra ha perdido y sigue perdiendo peso en la economía de la empresa agraria, ya que la agricultura actual, principalmente en los países desarrollados, es cada vez menos una actividad puramente extractiva, el suelo rural se está reconvirtiendo hacia actividades empresariales más complicadas. Así, se está empleando tecnología, entendida en sentido amplio y la mano de obra cualificada, la maquinaria, informática,

⁸⁴⁵ CABALLER MELLADO, V., "La valoración rural en la Ley del Suelo (RDLS 2/2008). Hacia un cambio de paradigma en la valoración agraria", op. cit., p. 11.

⁸⁴⁶ Esta incorporación de los rendimientos del uso y disfrute de la tierra trae causa de la tramitación del Proyecto de Ley en el Senado.

⁸⁴⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo: valoración general", op. cit., p. 72.

telemática, la gestión y la comercialización adquieren mayor importancia⁸⁴⁸. Estamos llegando a un fenómeno que debemos bautizar como la *empresarialización* del ámbito rural. De ahí que la idea de rentas de explotación que recoge la vigente Ley de Suelo también alude al concepto de industria, a su ocupación por grandes multinacionales y monocultivos comarcales. Esta modificación también resulta más provechosa para el expropiado a nivel económico, dado que en ella van a tener cabida no sólo la renta efectivamente obtenida, sino también el beneficio empresarial⁸⁴⁹.

Estos nuevos usos que pueden implantarse en el suelo en situación básica de rural estaban previstos inicialmente en el artículo 13.1 LS07, ahora derogado tras la entrada en vigor del RVLS. Se establecía la posibilidad de legitimar actos y usos específicos que fueran de interés público o social, por su contribución a la ordenación y desarrollo rurales o bien porque hubieran de emplazarse en el medio rural, siempre de forma excepcional y bajo el procedimiento y condiciones previstas en la legislación territorial y urbanística. Este extremo, ha sido ampliamente criticado por Pareja Lozano, que afirma que da pie a una admisión más o menos indiscriminada de usos, en una fórmula que se ha recogido en numerosas leyes autonómicas y que parece difícilmente compatible con el criterio sentado por la STC 164/2001, respecto a la admisión de usos constructivos menores conforme a la naturaleza del terreno⁸⁵⁰.

⁸⁴⁸ CABALLER MELLADO, V., "La valoración rural en la Ley del Suelo (RDLS 2/2008). Hacia un cambio de paradigma en la valoración agraria", op. cit., p. 11.

⁸⁴⁹ Otra diferencia importante entre la tradicional renta de la tierra y la actual renta de explotación incorporada por el TRLS08 es que en esta última se incluye no sólo la propia renta de la tierra, sino también el beneficio empresarial, por lo que siempre será mayor la renta resultante de la capitalización rentas actual al incorporar un plus. Lógicamente, el beneficio empresarial puede ser positivo, pero también negativo, por lo que en este último caso, la cuantía resultante de la capitalización resultará equivalente a la renta de la tierra.

⁸⁵⁰ Así, tras la STC 61/1997, de 20 de marzo quedó establecido que la labor de determinar los usos del suelo con arreglo a un determinado modelo urbanístico no compete al Estado, sino que la normativa estatal sobre las limitaciones que afectan al suelo no urbanizable tiene una finalidad meramente preservadora, pero no impide un amplio margen al legislador autonómico no sólo para delimitar el suelo, sino para atribuirle fines que, sin ser estrictamente agrarios, sean acordes con el aprovechamiento de los recursos naturales del terreno, manteniendo su preservación del proceso urbanizador. Es cierto, tal y como afirma el profesor Pareja Lozano, que la admisión de usos alternativos puede tener efectos perniciosos, totalmente contrarios al espíritu de la Ley de Suelo. Traemos a colación, asimismo, la STS nº 4393/1997, de 20 de junio, donde se recoge que el valor que al terreno puedan añadir estos posibles usos no puede considerarse como introducido en atención a su posible utilización urbanística, pero no debe excluirse que en algún caso pudiera ser concebido como la actualización de una expectativa ajena a su rendimiento agrario valorable en un procedimiento de expropiación. Véase PAREJA LOZANO, C., "El suelo en situación rural", *Revista Aragonesa de la Administración Pública*, nº IX, 2007, p. 87.

Entre estos usos, además de incluir las instalaciones de parques solares y eólicos, campos de golf⁸⁵¹, estaciones de esquí, campings y turismo rural, resulta novedosa la referencia del artículo 10.3.d) RVLS al establecimiento de infraestructuras para la docencia e investigación como explotación rural⁸⁵². Otra de las posibilidades que se abre para el suelo rural bajo este nuevo rumbo adquirido gracias a la Ley de Suelo de 2008, proviene de su consideración de activo de futuro y merced a sus características naturales, otra de las nuevas posibilidades que se abren para este suelo es servir de emplazamiento a las actividades de producción energética de renovables en cualquiera de sus modalidades de energía eólica, fotovoltaica, hidráulica, geotérmica y biomasa. Esta consideración a los usos no agrarios del suelo rural puede suponer una alternativa potencial a la elevación de su valor ordinario, aunque dependa lógicamente de la aptitud de los mismos para esta concreta producción no agraria⁸⁵³.

Hecho este primer inciso, debemos continuar con el estudio de las diferentes fases que integran el procedimiento ordinario de capitalización de rentas.

B. Determinación del rendimiento bruto

Es necesario, en primer lugar, estimar las rentas habituales que el inmueble puede obtener en condiciones normales de mercado. Para ello, han de tenerse en cuenta las diferentes explotaciones económicas que puedan darse a lo largo de su vida útil o de cálculo, esto es, rentas reales. Pero el TRLS08 otorga la posibilidad, asimismo, de valorar las rentas potenciales, otorgándose al propietario la opción de valorar el inmueble de ambas formas y elegir la que resulte más favorable económicamente hablando, haciéndose eco del principio ya referido del mayor y mejor uso⁸⁵⁴.

⁸⁵¹ Sobre los campos de golf, véase MESTRE DELGADO, J.F., "Los campos de golf (Una aproximación al tratamiento jurídico de su construcción)", en BLANQUER CRIADO, D. (Coord.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Valencia, Tirant, 2002, pp. 521-547.

⁸⁵² Artículo 10 del RVLS, «se considerarán explotaciones en suelo rural a efectos de este Reglamento las siguientes clases: 3. Las explotaciones comerciales, industriales, de servicios y otras, cuya actividad requiera instalaciones para su desarrollo que, no estando comprendidas en los apartados 1 y 2 del presente artículo, se destinen, entre otras, a alguna de las siguientes finalidades: d) Establecer infraestructuras para la docencia, investigación y ocio, relacionadas con el medio rural, por ejemplo, escuelas taller, centros de investigación, campos de golf, estaciones de esquí, campings, turismo rural, cotos intensivos, campo de tiro, hipódromos, canódromos y otras análogas».

⁸⁵³ A raíz de estos nuevos usos, se ha propuesto la creación de una nueva categoría de suelo rural, al que han bautizado como suelo rural energético, que sería mucho más acorde al creciente uso de suelo para el emplazamiento de las actividades de extracción de energías renovables. Véase el informe "Valor del suelo rústico para aprovechamientos energéticos en Galicia", emitido por el Departamento de Economía Aplicada de la Escuela Politécnica Superior de la Universidad de Santiago de Compostela, a petición de *Unions Agrarias* (2009).

⁸⁵⁴ Principio recogido asimismo en el artículo 3 de la Orden ECO/805/2003 y que viene a establecer que el valor de un inmueble susceptible de ser dedicado a diferentes usos será el que

Por lo que se refiere a las rentas reales y potenciales, el Reglamento entiende por renta real aquella que corresponda a la explotación del suelo rural de acuerdo con su estado y actividad en el momento de la valoración (arts. 7 y siguientes RVLS)⁸⁵⁵. Estas rentas reales deben ser acreditadas por el propietario (art. 8.1º RVLS) mediante la aportación de la pertinente información contable, técnica o económica sobre la explotación efectiva del suelo. Por otro lado, considera que son rentas potenciales las que pudieran atribuirse a la explotación de este suelo de acuerdo con los usos y actividades más probables susceptibles de ser implementados. En este caso, es necesaria la acreditación de la existencia y viabilidad de tales usos y actividades al menos estadísticamente y sólo en caso de no ser posible exige la justificación de aquellas a través de un estudio económico de viabilidad de la explotación y la obtención de los títulos necesarios que habiliten la su implantación. En ambos casos, admite la posibilidad de amparar dichas rentas reales o potenciales en la información procedente de estudios y publicaciones sobre rendimientos, precios y costes llevadas a cabo por las Administraciones Públicas competentes (art. 9 RVLS).

En aquellos supuestos en los que, a pesar de ser destinados a un uso agrario, se desconozca su cuantía real, el Reglamento de valoraciones ha previsto la posibilidad de considerar las rentas que sean más atribuibles de acuerdo con los cultivos y aprovechamientos efectivamente implantados, sobre la base de datos estadísticamente significativos (art. 8.1 *in fine* RVLS). En este caso, podríamos acudir incluso a lo que establece el artículo 9.1 y obtener las rentas -reales y potenciales-, a partir de los cánones de arrendamiento⁸⁵⁶ u otras formas de compensación por el suelo rural, siempre que no haya podido determinarse la renta a través de los ingresos y costes de la explotación, porque no exista información al respecto. A nuestro modo de ver, el requisito que añade este artículo 9.1 para poder hacer uso de este medio lo encontramos superfluo, dado que se supedita a la existencia de información estadísticamente significativa sobre estos cánones de arrendamiento u otras formas de compensación por el

resulte de destinarlo, dentro de las posibilidades legales y físicas, al económicamente más aconsejable o si es susceptible de ser construido con distintas intensidades edificatorias, será el que resulte de construirlo, dentro de las posibilidades legales y físicas, con la intensidad que permita obtener su mayor valor.

⁸⁵⁵ Artículo 8 RVLS, «1. Se entenderá por renta real, aquella que corresponda a la explotación del suelo rural de acuerdo con su estado y actividad en el momento de la valoración, ya sea la existente, debidamente acreditada o la atribuible de acuerdo con los cultivos y aprovechamientos efectivamente implantados sobre la base de datos estadísticamente significativos».

⁸⁵⁶ Dado que no encontramos definición alguna de dichos cánones de arrendamiento en el TRLS08, ni el Reglamento, ni mucho menos en la propia Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos, debemos acudir a la información facilitada por el propio Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, sobre las encuestas de cánones de arrendamientos rústicos, que los define como aquellos pagos que realiza un agricultor a un propietario por el uso de parte de sus tierras; de manera que, durante el tiempo que dura el acuerdo, dichas tierras forman parte de los medios de producción de la explotación que gestiona el agricultor.

uso del suelo rural, cuando al igual que ocurre con las Encuestas de los precios de la tierra, el Ministerio de Agricultura elabora desde 1998 las Encuestas de los cánones de arrendamientos rústicos, existiendo asimismo Encuestas a nivel autonómico por las Consejerías correspondientes.

En los casos de inexistencia o imposibilidad de explotación en el suelo por circunstancias inherentes al propio suelo al momento de realizar la valoración, el RVLS ha establecido que debe estimarse este mediante la capitalización de una renta teórica equivalente a la tercera parte de la renta real mínima de la tierra, establecida a partir de las estadísticas y estudios publicados en el ámbito territorial en el que se encuentre⁸⁵⁷.

También se admiten las rentas potenciales para este método analítico. Hasta la entrada en vigor del Reglamento, estas rentas potenciales se calculaban considerando la efectiva explotación de los terrenos colindantes. Para ello, el tasador podía basarse en las rentas de otros inmuebles similares que se encontrasen en parecidas condiciones, en las rentas unitarias por las que se alquilan propiedades similares e incluso las rentas históricas obtenidas por el propio inmueble. Todos estos datos eran complementarios, por lo que era necesario ponderar las condiciones de coyuntura existentes –alcista o recesiva– y corregir las rentas actuales en función de los factores económicos que convinieran⁸⁵⁸, dado que de no hacerse así, los rendimientos obtenidos no serían reales a medio o largo plazo, no reflejando el funcionamiento normal de mercado, sino el de una coyuntura económica concreta.

Tras el Reglamento, debe entenderse por rentas potenciales, aquellas que podrían alcanzarse por este suelo de forma futura, como consecuencia de los procesos de maduración física, biológica (cultivos plurianuales, actividad forestal o ganadería) o económica de la explotación o incluso por un cambio de actividad⁸⁵⁹, siempre claro está, dentro de los usos permitidos en dicho suelo, descartándose de forma expresa todos los relacionados con la actividad constructiva. El artículo 8.2 RVLS sostiene que será aquella que sea atribuible a la explotación del suelo rural, de acuerdo con los usos y actividades más

⁸⁵⁷ Artículo 7.2 RVLS, «cuando no exista explotación en el suelo rural ni pueda existir dicha posibilidad, por causa de las características naturales del suelo en el momento de la valoración y, por consiguiente, no se pueda determinar una renta real o potencial, se estará a lo dispuesto en el artículo 16 de este Reglamento».

Artículo 16 RVLS, «cuando no existiera explotación en el suelo rural y tampoco pudiera existir dicha posibilidad, por causa de las características naturales del suelo en el momento de la valoración, el valor del bien se determinará capitalizando una renta teórica, equivalente a la tercera parte de la renta real mínima de la tierra establecida a partir de las distintas estadísticas y estudios publicados por organismos públicos e instituciones de acuerdo con el ámbito territorial en el que se encuentre (...)».

⁸⁵⁸ ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op. cit., p. 93.

⁸⁵⁹ CABALLER MELLADO, V., «La valoración rural en la Ley del Suelo (RDLS 2/2008). Hacia un cambio de paradigma en la valoración agraria», op. cit., p. 12.

probables de que sean susceptibles los terrenos. Se estará en disposición de acudir al cálculo por rentas potenciales cuando quiera contabilizarse un aprovechamiento distinto al que la finca realmente tiene.

La inclusión de este tipo de rentas no-actuales era necesaria, a la vista del sistema valorativo recogido en el TRLS08. Sucede que, pese a partir de la premisa de que el criterio más adecuado para valorar los bienes inmuebles es el de su situación real, la realidad de los bienes inmuebles puede coincidir o no, con el valor derivado del nuevo criterio legal de tasación. En aquellos que no sean objeto de explotación conforme a su naturaleza rústica, lo que cada vez es más frecuente, sobre todo en las áreas periurbanas, no cabe duda de que la equivalencia entre el valor derivado de su renta potencial y su realidad será, en más o en menos, pura coincidencia⁸⁶⁰. Se trata, en definitiva, de un intento del legislador de incrementar el valor de los terrenos rurales, a la vista de las insignificantes cifras que se obtienen en aplicación de los métodos objetivos de valoración de esta situación básica y de la evidente dificultad del propietario del suelo rural de alcanzar el principio de indemnidad conforme establece el artículo 33 CE⁸⁶¹.

Asimismo, la Ley permite que, dentro de esta partida de las rentas potenciales, se incluyan las subvenciones. Se entiende, por tanto, que son ingresos del propietario que tras la expropiación no podrán volver a solicitar, al menos para el inmueble objeto de valoración. Aunque sólo serán tenidas en cuenta las subvenciones que se otorguen con carácter estable a los cultivos y aprovechamientos considerados, planteándose así la cuestión de si existen subvenciones de carácter indefinido.

Como hemos visto, la economía española no es mayoritariamente rural, el suelo rural dejó de explotarse a nivel agrícola –que supone el grueso de las subvenciones al fin y al cabo- porque dejó de ser rentable. Desde la integración en la Política Agrícola Común de la Unión Europea, estas explotaciones son viables en muchas ocasiones únicamente gracias a estas ayudas económicas, aunque no en todos los cultivos por igual⁸⁶². Por lo que, a día de hoy, el mayor valor que puede obtener un suelo de estas características no proviene en realidad de su valor intrínseco, sino de estas subvenciones públicas, que ayudan a elevar la base imponible de la ecuación, para que pueda deducirse un

⁸⁶⁰ PAREJA LOZANO, C, “El suelo en situación rural”, op. cit., p. 97.

⁸⁶¹ Véanse las Sentencias 61/1997, de 20 de marzo y 164/2001, de 11 de julio, del Tribunal Constitucional.

⁸⁶² Desde la reforma de la Política Agrícola Común, realizada en junio de 2003, las ayudas asociadas a la producción se han suprimido progresivamente, para integrarse en el denominado «régimen de pago único», esto es, un sistema de pagos directos que al no estar vinculadas a la producción, permiten producir respondiendo a la demanda del mercado. Sobre este tema, véase FERNÁNDEZ TORRES, J.R., “La Política Agrícola Común: origen, desarrollo y perspectivas”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 26, 2014, pp. 17-40.

valor decente y no vergonzante como resultaría de la aplicación de dichos parámetros sin las correcciones planteadas en el artículo 23 TRLS08.

C. Deducción de los gastos

A continuación, deben estimarse los gastos que comportan la existencia y mantenimiento del inmueble. Han de ser calculados en función de la clase de actividad económica, del grado de mantenimiento, de la calidad constructiva del inmueble, del período de vida útil o amortización de las inversiones realizadas. Puede tratarse, por tanto, de gastos fijos, pero también de gastos variables a lo largo del tiempo, de reservas para reposición de elementos e instalaciones de corta duración, etc.⁸⁶³.

Una vez calculados, deberán ser deducidos de los rendimientos brutos efectivos para obtener el rendimiento neto operativo.

D. Establecimiento de la tasa de capitalización

El siguiente paso será establecer la *ratio* de capitalización, tanto aquella que servirá para calcular el interés sobre la inversión, como la «ratio de recaptura» o retorno de inversión, esto es, el valor de reversión del inmueble una vez finalizada su vida económica útil.

Como ya hemos visto, uno de los mayores inconvenientes en la implementación de estos métodos analíticos es el establecimiento de los porcentajes de capitalización, dado que la elección de una u otra tasa puede suponer una notable diferencia en el valor final del suelo. Pues bien, la que ha fijado el TRLS08 para la valoración de los terrenos rurales no ha estado exenta de polémica.

Tradicionalmente se ha optado por tomar como referencia el tipo de deuda pública⁸⁶⁴. Así, la normativa de valoraciones para el mercado hipotecario, en la Orden de 30 de noviembre de 1994, sobre normas de valoración de bienes inmuebles para determinadas entidades financieras –ahora derogada-, estableció los criterios, métodos, procedimientos e instrucciones técnicas a los que había de ajustarse el cálculo del valor de tasación de bienes inmuebles, fijando unos valores mínimos de las tasas de capitalización, dependiendo del tipo de bien de que se tratase. Sin embargo, se ha dicho que esto supone

⁸⁶³ ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op. cit., p. 94.

⁸⁶⁴ Su uso es muy antiguo, ubicándose cronológicamente en los procesos de desamortización de las tierras y en el trueque de dichas tierras por deudas con la Hacienda Pública, de tal manera que el cambio de deuda por tierra y, por consiguiente, intereses de la deuda, no difería de la renta de la tierra, a la vez que se establecía una relación de carácter general entre rentas y valores que equivalía al tipo de capitalización, especialmente visible en el caso de la renta constante e ilimitada. Véase CABALLER MELLADO, V., “La valoración rural en la Ley del Suelo (RDLS 2/2008). Hacia un cambio de paradigma en la valoración agraria”, op. cit., p. 14.

vincular el valor de las fincas rústicas a la evolución del valor de un activo monetario sin riesgo, lo que podría tener cierta lógica en cuanto al riesgo, pero ha de tenerse en cuenta que son mercados de características absolutamente diferentes ya que un aumento de la inflación genera un aumento de la tasa tomada como referencia y por tanto, una disminución del valor de capitalización de la finca en suelo rural. Es decir, cuando los precios de los demás bienes, incluidos los de producción agrícolas, suben, el valor del suelo baja. Y en momento de turbulencias financieras, los importes de las valoraciones de este tipo de bienes pueden variar de forma significativa el día en que se publica el índice de referencia⁸⁶⁵.

Por ello, la Ley de Suelo ha intentado innovar en este aspecto, recogiendo en su Disposición Adicional Séptima una acertada modificación en cuanto al tipo de actualización al reconocer que, aunque para la capitalización de la renta anual del suelo rural, tanto real como potencial, debía utilizarse como tipo de capitalización la última referencia publicada por el Banco de España del rendimiento de la deuda pública del Estado en mercados secundarios a tres años, cabía la posibilidad –y aquí es donde radica el cambio de enfoque- de que la Ley de Presupuestos Generales del Estado modificase este tipo y fijase valores mínimos según los tipos de cultivos y aprovechamientos de la tierra, siempre y cuando la evolución observada en los precios del suelo o en los tipos de interés arriesgue alejar de forma significativa el resultado de las valoraciones respecto de los precios de mercado del suelo.

De ahí que la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 estableciera de forma consecuente en su Disposición Final Decimosexta –en principio con vigencia indefinida- una modificación del apartado 1 de la Disposición Adicional Séptima del TRLS08. Ahora bien, si hasta ahora se había postulado como uno de los valores que aportaban mayor estabilidad, lo cierto es que la nueva situación de crisis económica conlleva obligatoriamente una revisión del tipo de capitalización.

Y esto es lo que recoge el Reglamento de valoraciones: un tratamiento novedoso consistente en la propuesta de diferentes tipos de capitalización, a partir del tipo general «r1» (Disposición Adicional séptima TRLS08), para tipos de explotaciones diferentes en función del riesgo de cada actividad en el suelo rural, estableciéndose para su contabilización, una formulación algebraica procedente del campo de las Matemáticas Financieras, cuyo resultado principal es la suma de progresiones geométricas. Por ello, los artículos 11 a 17 RVLS establecen los tipos de capitalización que corresponden a los diferentes usos y aprovechamientos del suelo, fijando con carácter genérico una renta anual de explotación desde el primer año hasta el final de la duración ilimitada de la vida útil (art. 11 RVLS), de acuerdo con los parámetros recogidos en el Anexo

⁸⁶⁵ PÉREZ MARÍN, A., DE LA TORRE TRINIDAD, S., CAPARRÓS VACA, E. y MARTÍNEZ ALFARO, R., *Lo que queda del Derecho Urbanístico Español*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, pp. 65-67.

III. Se mantiene como tipo de capitalización genérico (art. 12.1 RVLS), la última referencia publicada por el Banco de España del rendimiento de la deuda pública del Estado en mercados secundarios a tres años y se establece un coeficiente corrector, dependiendo de la actividad concreta que se desarrolle en el suelo rural, limitado a los casos de actividades agropecuarias, forestales, extractivas, comerciales, industriales y de servicios (art. 12.1º, b y c; y art. 12.2º RVLS).

Como ya anunciaba el TRLS08, las actividades agropecuarias y forestales (art. 13 RVLS), las explotaciones extractivas (art. 14 RVLS) y las comerciales, industriales y de servicios que se implementen en suelo rural (art. 15 RVLS) tienen reconocidos diferentes tipos de capitalización en atención al riesgo de la actividad. Estos tipos se fijarán corrigiendo el tipo general, ponderando la naturaleza y características de cada explotación y el riesgo previsible en la obtención de rentas, según la información objetiva proporcionada por estudios estadísticos sobre la rentabilidad esperada de cada actividad, fijando su límite inferior en 1.

Gracias a este cambio de enfoque, se pone fin a una tradición legislativa que otorgaba excesiva libertad para la fijación discrecional de un parámetro que es tan decisivo en la obtención del valor y a un criterio tan rígido que atribuía idéntica rentabilidad para todas las explotaciones en suelo rural del territorio estatal, al identificarla sin más precisión con la de la deuda del Estado⁸⁶⁶. Supone, por tanto, un planteamiento progresista que rompe el lastre que venía arrastrando la valoración agraria desde la época de la Desamortización.

Para Caballer, la razón principal para que una explotación en suelo rural deba capitalizar su renta en base a un tipo inferior al de la deuda pública, es por el denominado efecto plusvalía, derivado de la evolución de los precios de la tierra, pero también por la seguridad a largo plazo de la inversión en tierra. Por su parte, García Erviti sostiene que esta previsión, que constituye una razonable intención de dotar de objetividad a la determinación de un parámetro especialmente sensible en la aplicación del método, identifica, por tanto, la rentabilidad de las fincas rústicas cualquiera que sea el tipo de explotación o uso y disfrute, con la de las inversiones sin riesgo a corto plazo, identificación que es bastante discutible si se tiene en cuenta que el indicador de la deuda pública a tres años ha evolucionado desde un 2,38 por cien de media en 2005 al 3,95 por cien en febrero de 2007, lo que equivale a un ritmo de crecimiento de tipos de casi el 70 por cien en menos de dos años, poco asimilable al de mercados relativamente estables como el de arrendamientos de fincas rústicas en explotación. Por ello, es de esperar que se cumpla lo previsto en el apartado segundo de la citada Disposición adicional, en el que se señala que en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se podrá modificar el tipo de capitalización

⁸⁶⁶ GARCÍA ERVITI, F., "El Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo: una visión general", *RDU*, nº 279, 2013, p. 69.

establecido en el apartado anterior y fijar valores mínimos según tipos de cultivos y aprovechamientos de la tierra, cuando la evolución observada en los precios del suelo o en los tipos de interés arriesgue alejar de forma significativa el resultado de las valoraciones respecto de los precios de mercado del suelo rural sin consideración de expectativas urbanísticas⁸⁶⁷.

E. Capitalización efectiva de los rendimientos

Si en el paso anterior se había establecido la tasa de capitalización concreta, este es el momento de aplicarla a los rendimientos para la fijación del valor del suelo.

La capitalización efectiva supone la determinación del valor presente de los beneficios o rendimientos futuros de una propiedad, esto es, el valor de capitalización del inmueble. En concreto, la vigente Ley de Suelo establece el tipo de interés aplicable a la capitalización en su Disposición Adicional séptima, siendo el publicado por el Banco de España en Mercados Secundarios a tres años.

De este tipo de interés se ha dicho que es más estable y acorde a la finalidad perseguida⁸⁶⁸, dado que incluso se permite su modificación para adecuarlo a la realidad de observarse un alejamiento significativo en los precios de mercado de los suelos rústicos puros, esto es, sin expectativas urbanísticas,

2.4.2. El método del coste

También el método del coste, igualmente denominado método de reposición debe ser encuadrado entre los métodos analíticos (art. 15.1.a, Orden Eco/805/2003). Es un procedimiento de evaluación de edificios y construcciones, es decir, no del conjunto del inmueble considerado en su totalidad, sino sobre la base de uno de los componentes muebles que le asignan valor, el correspondiente al edificio⁸⁶⁹. Por ello, a pesar de que no se trate de un medio específico de valoración del suelo, influye de igual forma en su valor, por lo que debemos proceder a su estudio.

La idea subyacente es que el valor del inmueble es una composición del coste de la estructura edificada y del valor del suelo. Ambos valores, edificación y suelo, deberán ser valorados de forma independiente, en función de otros

⁸⁶⁷ GARCÍA ERVILL, F., "La práctica de las valoraciones en la Ley 8/2007", *RDU*, nº 237, 2007, p. 123.

⁸⁶⁸ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "El régimen de valoraciones en la nueva Ley del Suelo. La valoración del suelo rural y urbanizado. La tasación de las actuaciones de transformación", *CyT*, nº 152-153, 2007, p. 404.

⁸⁶⁹ GARCÍA ALMIRALL, M.P., *Introducción a la valoración inmobiliaria*, Barcelona, Centre de Política de Sól i Valoracions, 2007, p. 50.

métodos valorativos; mediante el de coste no se valora el suelo, sino las construcciones, edificaciones e instalaciones ⁸⁷⁰, tanto en proyecto, en construcción o rehabilitación, como terminados (art. 17.1 Orden ECO/805/2003) ⁸⁷¹. En la actualidad, es el método previsto por el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 para la valoración de las edificaciones, construcciones e instalaciones, cuando deban tasarse con independencia del suelo por no participar en el proceso productivo y no ser incluido su valor en las rentas de explotación (art. 23.1.b TRLS08). El procedimiento concreto para su valoración se recoge en el Reglamento de valoraciones (art. 18.1 RVLS). Deben entenderse excluidas de esta partida adicional (art. 23.1.c TRLS08), las plantaciones, sistemas de riego, almacenes de productos fitosanitarios y abonos o silos de almacenamiento, ya que su valoración se hará de acuerdo a los criterios de la LEF⁸⁷².

Con todo, la doctrina ha reconocido que son varios los inconvenientes de este método del coste. El primero de ellos, es que su uso queda limitado a la evaluación de edificios y construcciones, no de inmuebles considerados en su conjunto. Esto es así porque el inmueble no sólo es una estructura física, sino también localización y el valor de esta última no depende, por regla general, de su coste de urbanización⁸⁷³. Por otro lado, tampoco sirve para obtener valores de mercado de los diferentes productos inmobiliarios, al no ser válido para analizar el coste de adquisición de suelo ni los gastos y beneficios de la promoción. Asimismo, se ha reconocido que se trata de un método muy útil para la valoración de inmuebles que han sido recientemente edificados, dado que los costes de construcción son fácilmente evaluables. Pero por el contrario, es poco eficiente para la tasación de inmuebles de mayor antigüedad, a la vista de la depreciación –sobre todo económica– que hayan podido experimentar, ya que es más difícil calcular el coste de reposición. Por último, se aduce que en puridad, también se trata de un método parcial, dado que no hay base para un cálculo del coste de reposición bruto que sea realmente objetivo y salvo los coeficientes correctores de uso catastrales, no hay normativa administrativa a la

⁸⁷⁰ SSTs de 14 de diciembre de 1989 (ROJ 7314/1989, Pte. García Ramos Iturralde); de 6 de febrero de 1996 (ROJ 690/1996, rec. 3268/1991, Pte. Goded Miranda); de 30 de noviembre de 1998 (ROJ 7150/1998, rec. 9268/1992, Pte. Enríquez Sancho); y de 10 de mayo de 2011 (ROJ 2838/2011, rec. 4967/2007, Pte. Díez-Picazo Giménez).

⁸⁷¹ En cualquier caso, no es dable estimar que este valor de reposición pudiera coincidir plenamente con la redacción actual del presupuesto de nueva construcción de un edificio, esto no es así, a la vista de que no se obtiene el mismo resultado al calcular el coste actual de un edificio considerando su reemplazamiento que su reproducción. Una cosa es valorar el coste actual de un edificio que por sus características pueda reemplazar o sustituir al que se pretende valorar, pero realizado con materiales, técnicas y modos de producción actuales y otra cosa es intentar reproducir exactamente el que se debe reponer, para obtener un resultado idéntico al original.

⁸⁷² STS de 27 de septiembre de 2013 (ROJ 4848/2013, rec. 6795/2010, Pte. Córdoba Castroverde).

⁸⁷³ ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op. cit., p. 77.

que acudir⁸⁷⁴. Sólo queda dejar al libre criterio pericial la elección de dichos coste.

En cuanto al procedimiento para la estimación de este valor de reposición, se obtendrá el valor de reemplazamiento⁸⁷⁵, a partir del cálculo de su coste actual, es decir, reponiéndolo como si fuera nuevo, para a continuación, disminuirlo en función de un conjunto de circunstancias de carácter intrínseco a la edificación, como la edad, uso principal, calidad, estado de conservación y de otras características externas a ella, como la adecuación al planeamiento existente u otras circunstancias modificativas de su valor, como pudiera ser la instalación cercana de industria incompatible o inadecuada con el uso residencial⁸⁷⁶. De este modo, el procedimiento para su determinación incluye:

1. La fecha a estimar es la de la propia valoración, al igual que ocurre en cualquier expropiación.
2. Para hallar el valor de reemplazamiento bruto (art. 18 Orden ECO) deben sumarse los siguientes considerandos:
 - El valor del terreno en el que se encuentra el edificio o el del edificio a rehabilitar. Para ello se utilizará el método de comparación de fincas análogas o el método residual (art. 18.2), de acuerdo a los procedimientos previstos para cada uno de ellos.
 - El coste de la edificación o de las obras de rehabilitación; será el de la construcción por contrata, que se calculará sumando los costes de ejecución material de la obra, sus gastos generales, en su caso y el beneficio industrial del constructor. No se incluirán en dicho coste el valor de los elementos no esenciales de la edificación que sean fácilmente desmontables ni tampoco los costes de los acabados e instalaciones no polivalentes, excepto para aquellos inmuebles que estén ligados a una explotación económica. En el caso de edificios de carácter histórico o artístico se tendrá en cuenta, además, el valor particular de los elementos de la edificación que le confieran ese carácter.
 - Los gastos necesarios para realizar el reemplazamiento. Serán los medios del mercado según las características del inmueble objeto de valoración, con independencia de quien pueda acometer el reemplazamiento. Dichos gastos se calcularán con los precios

⁸⁷⁴ GARCÍA ERVITI, F., "El Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo: una visión general", op. cit., p. 74.

⁸⁷⁵ El art. 2 de la Orden ECO/805/2003 establece que debe entenderse por valor de reemplazamiento el valor técnico de reposición, que puede ser bruto o a nuevo y neto o actual.

⁸⁷⁶ GARCÍA CASTILLO, J.V., *Guía básica para la realización de valoraciones inmobiliarias a efectos urbanísticos*, op. cit., p. 48.

existentes en la fecha de la valoración, incluyéndose entre otros, los siguientes:

- a. el importe de los tributos que gravan la construcción (impuestos no recuperables y aranceles necesarios para la formalización de la declaración de obra nueva del inmueble).
 - b. los honorarios profesionales por proyectos y dirección de las obras.
 - c. los costes de licencias y tasas de la construcción.
 - d. el importe de las primas de los seguros obligatorios de la edificación y de los honorarios de la inspección técnica para calcular dichas primas.
 - e. cualesquiera otros gastos que sean necesarios para construir una edificación, construcción o instalación de similares características utilizando tecnología y materiales de construcción actuales (art. 18.2 RVLS). En este sentido, si bien se entienden incluidos los gastos de administración del promotor, no tienen la consideración de gastos necesarios los financieros o de comercialización.
- Beneficio del constructor
3. Al resultado anterior se le debe descontar la depreciación sufrida desde su fecha de construcción, esto es, el coste anterior en razón de la antigüedad del edificio y de su estado de conservación. Es lo que conocemos como amortización. El TRLS08 recoge en su artículo 18.4 todos los conceptos posibles relacionados con la depreciación, como son la vida útil, la antigüedad y el estado de conservación, al igual que hacía la Orden ECO/805/2003, en su artículo 19. Así, establece que como antigüedad se tomará el porcentaje transcurrido de la vida útil de la edificación, construcción o instalación. A tal efecto, se considerarán los años completos transcurridos desde la fecha de su construcción, reconstrucción o rehabilitación integral, hasta la fecha a la que deba entenderse referida la valoración y la vida útil se establecerá en función de las características de la edificación, construcción o instalación sin que pueda ser superior a los valores establecidos en la tabla del Anexo III. A los efectos de la determinación de la fecha de construcción, reconstrucción o rehabilitación integral, cuando sobre la edificación, construcción o instalación se hubieran realizado obras de reforma o rehabilitación posteriores a su fecha de construcción o implantación (art. 18.4 RVLS).

2.4.3. El método residual

Se trata de un procedimiento que, tal y como recoge la Exposición de Motivos de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, es comúnmente utilizado en el ámbito inmobiliario, en sus distintas modalidades, tanto por el sector público como por el privado, para la valoración de suelo urbano. Su uso suele –solía– estar previsto en aquellos supuestos en los que no es posible la implementación del método de comparación por falta de muestras de comparables.

La idea central de este método es que el valor de un bien inmueble se compone de la integración aditiva de los distintos costes relativos a la edificación, en la que tanto el suelo como lo que en él haya construido son un coste más⁸⁷⁷. Por esta razón, el método residual consiste básicamente en obtener el valor del suelo residualmente, es decir, detrayendo del valor en venta de la edificación terminada todos los costes, tanto directos como indirectos, gastos y beneficios. Se llegará así al «residuo» final, que será el valor del suelo⁸⁷⁸. Funciona, pues, como un valor teórico, que pretende obtener el valor del suelo a partir de descontar del precio de la finca edificada todos los factores excepto el suelo, estudiando la más probable y exitosa operación inmobiliaria, de la que se obtenga el máximo beneficio posible –valor en venta–, a la que, para obtener el residuo final –precio del suelo–, habría que restarle los gastos necesarios para terminar el producto y el beneficio del promotor⁸⁷⁹.

Parte, por ello, de dos principios genéricos de la valoración inmobiliaria, recogidos en el artículo 3.1 de la Orden ECO/805/2003. El primero, el principio del valor residual, que establece que el valor atribuible a cada uno de los factores de producción de un inmueble será la diferencia entre el valor total de dicho activo y los valores atribuibles al resto de los factores. Pero también en el de mayor y mejor uso; en su virtud, el valor de un inmueble susceptible de ser dedicado a diferentes usos será el que resulte de destinarlo, dentro de las posibilidades legales y físicas, al económicamente más aconsejable o si es susceptible de ser construido con distintas intensidades edificatorias, será el que resulte de construirlo, dentro de las posibilidades legales y físicas, con la intensidad que permita obtener su mayor valor

Se ha dicho de él que, a pesar de que no se trate en puridad de un método de mercado, se aproxima al mismo, al estar ligado a los métodos de reposición y de mercado. Gracias al primero se evaluará el coste de construcción por contrata, como veremos. Con respecto al segundo, el método residual aplica el

⁸⁷⁷ MARTÍNEZ IRANZO, M.A., “Valoración del suelo. Método residual dinámico simplificado”, *Catastro*, nº 47, 2003, p. 95.

⁸⁷⁸ SSTS de 15 de julio de 1998 (ROJ 8616/1998, rec. 3069/1994, Pte. Sieira Míguez) y de 23 de noviembre de 2002 (ROJ 7820/2002, rec. 5064/1998, Pte. Peces Morate).

⁸⁷⁹ BUJ RAMOS, A., “El valor de los suelos no desarrollados”, *Catastro*, nº 36, p. 22.

valor de repercusión del suelo conforme al uso y edificabilidad previstas para la parcela en la ordenación urbanística; como normalmente el mercado aplica este mismo método para la valoración, ya que las expectativas del promotor se basan, como el método residual, en el valor en venta actual del producto inmobiliario terminado, existe una aproximación entre el valor normal de mercado y el obtenido por el método de repercusión⁸⁸⁰. Además, será el método que se utilice para estimar el valor del suelo a partir del análisis del mercado en busca de bienes con similares características. De nuevo estamos ante un método valorativo que necesita de los demás para poder actuar⁸⁸¹.

En cuanto a su aplicación, esta técnica valorativa no aparecía siquiera mencionada en la LEF, aunque no podemos decir que las leyes urbanísticas hayan aportado mucho más al respecto. De hecho, hasta el Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1992, las leyes del suelo hacían simples menciones genéricas a este método residual. No fue hasta 1994 cuando encontramos la distinción entre las dos categorías que se engloban en este método, el residual estático y el residual dinámico, gracias a la Orden de 30 de noviembre de 1994, del Ministerio de Economía y Hacienda (derogada por la Orden Eco 805/2003). Estas dos técnicas se utilizarían dependiendo de que el análisis de las inversiones se llevara a cabo con valores actuales o valores futuros. La Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, sin embargo, hizo una remisión en bloque a esta método, considerando que la única tipología existente debía ser el método residual estático, como subsidiario a los valores de las ponencias catastrales (art. 28.4). En 2003, el método residual estático desapareció de la Ley 6/1998, instaurándose de forma definitiva el método residual dinámico.

En la actualidad, el TRLS08 utiliza este método para determinar el valor de repercusión del suelo en situación básica de urbanizado (art. 24.1.b). Aunque también permitía que, de forma transitoria, el suelo rural clasificado por el planeamiento como suelo urbanizable fuera valorado por este método (Disposición Transitoria 2). Tras esta moratoria de tres años, que finalizó el 1 de

⁸⁸⁰ BAÑO LEÓN, J.M., "Las valoraciones del suelo", *RGDA*, nº 15, 2007, p. 7.

⁸⁸¹ Como establece la STS de 29 de noviembre de 2007 (ROJ 7889/07, rec. 8596/04, Pte. Robles Fernández), «la orientación jurisprudencial, que arranca con la Sentencia de esta Sala de 5 de febrero de 1994 y continúa con las de 12 de mayo y 18 de junio de 1994, hasta convertirse en una doctrina plenamente consolidada (...) considera que resulta ajustado a Derecho calcular el valor urbanístico, mediante el método residual, a partir de valores reales de mercado debidamente contrastados, resultando estos precios de mercado y no los módulos establecidos para la venta de VPO, los que deben emplearse para hallar el valor urbanístico del suelo urbano, lo que, sin embargo, no supone, como indebidamente lo interpreta la recurrida, que tales precios de mercado no puedan ser utilizados también para obtener el valor urbanístico del suelo urbanizable». En este mismo sentido, la STS de 4 de febrero de 1995 sostiene la conveniencia de usar este método residual, incluso para establecer el justiprecio del suelo en las expropiaciones urbanísticas. Véanse, igualmente, las SSTS de 12 de febrero de 2008 (ROJ 637/2008, rec. 9278/2004, Pte. Herrero Pina); de 11 de julio de 2007 (ROJ 5204/2007, rec. 6322/2004, Pte. Robles Fernández) y de 7 de noviembre de 2006 (ROJ 6875/2006, rec. 3569/2003, Pte. Herrero Pina).

julio de 2010⁸⁸², se volvería a la valoración a través del método de capitalización de rentas. Para ello, los suelos debían estar clasificados por el planeamiento general como suelo urbanizable a día 1 de julio de 2007, debían disponer de todas las condiciones urbanísticas establecidas para su desarrollo y cumplir el programa establecidos en el planeamiento o los plazos establecidos por la legislación urbanística; en caso de incumplimiento, que no fuera por causa no imputables al promotor.

En cuanto a las diferencias entre las dos variantes existentes, el residual estático y el dinámico, dependerá de que el análisis de las inversiones se haga con valores actuales y reales -método residual estático- o con valores esperados -método residual dinámico-. Veámoslos con mayor detalle.

A. Método residual estático

Se trata de una forma simplificada de este método, cuyo fundamento aparece en la fórmula general que recoge la Norma 16 del Anexo del RD 1020/1993, de 25 de junio⁸⁸³. Consiste en analizar la inversión inmobiliaria y todos los componentes que inciden en el valor del producto terminado, utilizando valores actuales, esto es, la estimación de los costes de construcción, gastos necesarios (arts. 18.3 y 18.4), gastos de comercialización y, en su caso, los financieros normales para un promotor de tipo medio.

En esta variante no se tiene en cuenta la incidencia del transcurso del tiempo en el proceso urbanizador⁸⁸⁴, por lo que, al no poder considerarse otros parámetros económicos que los que puedan deducirse de la situación en el momento concreto de la tasación, no tendrán cabida las expectativas de revalorización o cualquier alteración de valor que pudiera producirse en el futuro (art. 22.4 Orden ECO).

⁸⁸² Aunque el Real Decreto Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, modificó nuevamente esta Disposición Transitoria Tercera del TRLS08, prorrogando *sine die* esta moratoria, salvo que no hubiera plazo establecido para la ejecución, en cuyo caso se establecería el de 31 de diciembre de 2011.

⁸⁸³ Su uso está reservado a aquellos supuestos en los que, no existiendo un uso productivo concreto que permita una valoración económica por su explotación primaria, la única circunstancia por la que puede ser tasado el inmueble es la derivada de los exclusivos atributos *jurídicos* existentes en el mismo, que no son otros que el uso y la edificabilidad que el planeamiento les ha otorgado, derivados de la previa asunción de todas las cargas y deberes de entrega de suelo dotacional y con destino a patrimonio público, así como costear la totalidad de la urbanización. Véase FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "El régimen de valoraciones en la nueva Ley del Suelo. La valoración del suelo rural y urbanizado. La tasación de las actuaciones de transformación", *op. cit.*, p. 405.

En el mismo sentido, LÓPEZ MENUDO, F., CARRILLO DONAIRE, J.A. y GUICHOT REINA, E., *La expropiación forzosa*, Valladolid, Lex Nova, 2006, pp. 268-275.

⁸⁸⁴ SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.), *Ley de Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, Madrid, La Ley, 2009, p. 663.

Se trata del método elegido por el TRLS08 para la valoración del suelo en situación básica de urbanizado (art. 24.1.b), no edificado o con edificación ejecutada (art. 24.3), ilegal o que esté en situación de ruina, sin tener en cuenta las edificaciones que haya sobre él y excluyéndose de este método el suelo restante. Su desarrollo se recoge en el artículo 22.2 RVLS⁸⁸⁵. Su utilización no debe extrañarnos, ante la tónica general de valoraciones irrisorias planteada por la vigente ley de suelo; resulta evidente que la implementación de este método conllevará una considerable rebaja en los precios de los antiguos suelos urbanizable y urbano no consolidado, a la vista de que no deben considerarse posibles potencialidades urbanísticas, al contabilizarse sólo valores actuales y a la vista de que no es posible la introducción de la corrección al alza del artículo 23, gracias a los factores de localización, puesto que este método sólo se utiliza para suelos en situación de urbanizado.

B. Método residual dinámico

Se trata de la segunda variante del método residual, pensada para aquellos supuestos en los que haya obra en marcha, por lo que el producto final sea todavía un futuro. Esto es lo que diferencia ésta técnica de la residual estática, de aplicación a los suelos ya edificados, mientras que esta variante dinámica se ajusta mejor al suelo urbanizable pendiente de edificación (actualmente, en situación básica de rural).

Se define por el artículo 34.1 de la Orden ECO 805/2003, como un procedimiento de análisis de inversiones con valores esperados, a diferencia del método residual, que utiliza valores actuales. Así, partimos de la consideración de que tanto la urbanización como la venta del producto inmobiliario terminado se concibe como un proyecto empresarial, que conlleva un riesgo y que se desarrollará en un horizonte temporal determinado, en el que se produce una inversión inicial de capital, generándose por tanto ingresos y gastos⁸⁸⁶. De este modo, el resultado de esta variante dinámica ha de interpretarse como el valor más probable que un inversor estaría dispuesto a pagar por el suelo para acometer el proyecto en cuestión, considerando unos costes de ejecución y unos precios previsibles de venta de los productos terminados⁸⁸⁷

⁸⁸⁵ Hay que hacer un pequeño apunte en cuanto se refiere a la peculiar forma de entender este método y es que la Disposición Transitoria tercera TRLS08 y en tanto en cuanto no hubiera desarrollo reglamentario, remitía a las normas de valoración contenidas en la Orden ECO 805/2003, frente a la remisión tradicional que este método estático realizaba a la normativa catastral (norma 16 del RD 1020/1993).

⁸⁸⁶ ROCA CLADERA, J. y BURNS, M., "La liberalización del mercado de suelo en España. Reforma de la legislación urbanística de 1998", *Catastro*, nº 33, 1998, pp. 22-25.

⁸⁸⁷ MARMOLEJO DUARTE, C., "Informe sobre la valoración de una parcela ubicada en la calle de Llaüt SN de Palma de Mallorca. Metodología de valoración a seguir", de 23 de noviembre de 2010; disponible en <http://hdl.handle.net/2117/11772>.

El análisis de inversiones inmobiliarias se lleva a cabo, por tanto, utilizando valores futuros y esperados, no actuales, razón por la que también se conoce como análisis del flujo de caja de una inversión inmobiliaria⁸⁸⁸. De ahí que se afirme que, en realidad se trata de un método de capitalización de rentas esperadas que, en lugar de capitalizar dichas rentas, capitaliza los cobros y los pagos esperados por la venta y construcción de los inmuebles⁸⁸⁹, con el objeto de averiguar la viabilidad de una promoción inmobiliaria prevista. En dicho flujo de caja no se incluye el valor del suelo, que es lo que se pretende averiguar. De ahí que se haya dicho que este método se desarrolla en un irreal entorno de certidumbre, en el que se parte de la hipótesis de que el tasador conoce con exactitud los plazos temporales de evolución del proceso, la evolución futura de los precios y tipos financieros y, en definitiva, la naturaleza compleja de las múltiples variantes que intervienen en el proceso de cálculo⁸⁹⁰. De forma que, como bien ha dicho Roca Cladera, se trata de un instrumento encaminado a justificar *a posteriori* la justificación del valor determinado *ex ante*⁸⁹¹.

En cuanto a la forma concreta de desarrollar este método dinámico, la obtención del valor de repercusión del suelo⁸⁹² precisa de las siguientes acciones:

- La primera actuación pasa necesariamente por determinar la promoción inmobiliaria más probable que se llevará a cabo en el suelo cuyo valor se trata de averiguar. Esta variante dinámica del método residual suele utilizarse en inmuebles que no están edificados y cuya previsión de ejecución sea superior al año, con lo que esta determinación resulta imprescindible.
- Como se trata de un método analítico, debe realizarse un estudio previo de mercado para determinar el valor de los diversos componentes. Una vez determinada la construcción que va a desarrollarse, han de estudiarse los inmuebles de reciente construcción emplazados en la zona que se pretende evaluar⁸⁹³ o de no haber comparables, en otra zona que resulte similar en cuanto se refiere a condiciones de accesibilidad, calidad

⁸⁸⁸ MARTÍNEZ IRANZO, M.A., "Valoración del suelo. Método residual dinámico simplificado", *Catastro*, nº 47, 2003, p. 98.

⁸⁸⁹ AGUADO FERNÁNDEZ, M.D., "Criterios de valoración, con especial referencia a la valoración del suelo: evolución histórica y perspectivas de reforma", *Estudios Jurídicos, Abogados del Estado*, nº 1, 2003, p. 954.

⁸⁹⁰ GARCÍA ERVILL, F., "El método residual dinámico en las valoraciones urbanísticas", *op. cit.* p. 20.

⁸⁹¹ ROCA CLADERA, J., "La valoración inmobiliaria ¿ciencia, arte u oficio?", *op. cit.*, pp. 17-18.

⁸⁹² Véase la norma 9 del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana.

⁸⁹³ GARCÍA ALMIRALL, M.P., *Introducción a la valoración inmobiliaria*, *op. cit.*, pp. 67-68.

urbana-ambiental y composición socio-económica de sus residentes. A continuación, se calcula el coste de construcción de las edificaciones recogidas en el estudio de mercado.

- A continuación, ha de estimarse el coste total de la edificación prevista. Esta es la parte clave del método residual, lo que se denomina «factor de mercado», dado que constituye uno de los puntos neurálgicos de la valoración inmobiliaria, piedra de toque que separa la concepción objetiva y científica de la valoración, de una interpretación pragmática y tecnocrática de la disciplina ⁸⁹⁴. Con esto se obtiene lo que se ha denominado *hipótesis de edificio terminado* en la fecha en la que se lleva a cabo la tasación ⁸⁹⁵, seña de identidad del método dinámico, que lo diferencia netamente del método estático y que implica necesariamente, una expectativa de valor no actual. Entre los gastos, costes y beneficios que habrá que descontar para poder llegar al valor residuo del suelo, hay que diferenciar los siguientes sumandos ⁸⁹⁶:
 - Valor del coste del suelo: son los gastos por la adquisición del suelo, incluyendo todos los gastos que conlleva la compra (impuestos, gastos de administración, etc.)
 - Valor de la construcción: Es lo que se llama el coste de construcción *por contrata*, que debemos entender que incluye todos los gastos necesarios para llevar a cabo la edificación, como el coste de la ejecución material de la obra, los gastos generales del constructor, el beneficio industrial del constructor, los honorarios profesionales por proyecto y dirección de obra, etc. Se calculará por medio del valor de reposición.
 - Costes de licencias y tasas de la construcción
 - Aranceles de notarios y registradores
 - Gastos de promoción: entre los que encontramos, los honorarios técnicos y visados obligatorios en los Colegios Profesionales; los impuestos no recuperables y aranceles necesarios para la formalización de la adquisición de los terrenos, así como la declaración de obra nueva -entre otros, el impuesto de actos jurídicos documentados por obra nueva y por división horizontal en su caso, el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre el

⁸⁹⁴ ROCA CLADERA, J., “La valoración inmobiliaria: ¿ciencia, arte u oficio?”, op. cit., p. 14.

⁸⁹⁵ GARCÍA CASTILLO, J.V., *Guía básica para la realización de valoraciones inmobiliarias a efectos urbanísticos*, op. cit., pp. 54-55. En el mismo sentido, MARTÍNEZ IRANZO, M.A., “Valoración del suelo. Método residual dinámico simplificado”, op. cit., p. 95.

⁸⁹⁶ Véase ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op. cit., p. 110. También PORTO REY, E., “Aplicación transitoria del método residual dinámico de la Orden ECO/805/2003, para determinar el valor del suelo urbanizable con condiciones para el desarrollo, a efectos expropiatorios. Análisis crítico”, *La Ley, Práctica Urbanística*, nº 108, octubre 2011, pp. 14-15.

incremento de valor del terreno de naturaleza urbana-; los costes de acometidas por suministros; las primas de seguros obligatorios y los gastos por estudios necesarios: de mercado, satisfacción de la vivienda, etc.

- Gastos financieros: son los costes de financiación que debe abonar por el capital invertido, tanto si es propio como ajeno.
- Gastos de comercialización
- Asimismo, hay que detracer el beneficio del promotor, esto es, el que previsiblemente obtendrá la promotora inmobiliaria edificatoria. Este margen de beneficio se fijará por la entidad tasadora, a partir de la información de que disponga sobre promociones de semejante naturaleza y atendiendo al más habitual en las promociones de similares características y emplazamiento, así como los gastos financieros y de comercialización más frecuentes (art. 41 Orden ECO/805/2003, modificado por Orden EHA/564/2008, de 28 de febrero)⁸⁹⁷. Se calcula como un porcentaje sobre el total de los ingresos previstos⁸⁹⁸.
- Por último, hay que determinar el tipo de actualización del capital, que de conformidad con la normativa hipotecaria, está conformado por la suma de la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo⁸⁹⁹, conceptos ambos que analizaremos con detalle más adelante. Se trata, en cualquier caso, de

⁸⁹⁷ Se parte de la idea de que este beneficio es la diferencia entre lo recaudado por la venta de los solares y edificios promovidos (Vv) y la inversión total (It) hecha en la promoción, de forma que $[Bp = Vv - It]$. Aunque en realidad, la propia Orden EHA/301/2007 establece unos márgenes de beneficios mínimos sobre la inversión para emplear el método residual. Así, en viviendas de primera residencia es del 18 por cien, las de segunda residencia del 24 por cien, edificios de oficinas 21 por cien, etc. Véase PORTO REY, E., "Aplicación transitoria del método residual dinámico de la Orden ECO/805/2003, para determinar el valor del suelo urbanizable con condiciones para el desarrollo, a efectos expropiatorios. Análisis crítico", op. cit., p. 17.

⁸⁹⁸ Desde el punto de vista de la práctica operativa, la gran ventaja aportada por la normativa catastral a este método valorativo residía en el coeficiente 1,40, que representaba el ya citado «factor de mercado», que a su vez recoge la incidencia que los gastos y los beneficios de promoción tienen sobre el valor del suelo y el de la construcción. Ahora bien, el desarrollo de este método ha obviado que los gastos y los beneficios de promoción no pueden constituir un parámetro rígido, sino que están determinados por el riesgo asumido en cada promoción y por las propias circunstancias intrínsecas de cada submercado. Por lo que no puede aceptarse la aplicación de un «factor de mercado» único, válido tanto para operaciones inmobiliarias de pequeña escala en ámbitos territoriales ajenos al presiones del mercado, como por las que están sometidas a la efervescencia del juego de la oferta y la demanda. Véase GARCÍA ERVITI, F., "El método residual dinámico en las valoraciones urbanísticas", *RDU*, nº 224, 2006, pp. 6-7.

⁸⁹⁹ La tasa libre de riesgo equivale a la tasa porcentual representativa de la rentabilidad media anual de la Deuda del Estado en un plazo no inferior a 2 años. Mientras que la prima de riesgo, clave por constituir el verdadero beneficio del promotor, tiene en cuenta el tipo de edificio a construir, su ubicación, plazo, liquidez y tamaño de la operación económica necesaria para llevar a cabo el proyecto inmobiliario.

reflejar los efectos que el transcurso del tiempo produce sobre el proceso urbanizador y promotor en términos financieros⁹⁰⁰.

Llegados a este punto y con todos los datos anteriormente obtenidos, hay que obtener el valor de repercusión del suelo, esto es, el valor actual neto, aplicando la metodología residual. Se llegará a él detrayendo al valor del inmueble el conjunto de costes de construcción, promoción y beneficios del promotor⁹⁰¹. Sólo nos queda multiplicar este valor por el coeficiente de edificabilidad y multiplicarlo por la superficie de la parcela. Este valor de repercusión es lo que el suelo representa como valor o repercute en el precio final del metro cuadrado, es decir, es el metro cuadrado edificable.

2.4.4. El modelo de los precios hedónicos

Se trata de un método muy conocido y usado fuera de nuestras fronteras, que permite incorporar al análisis del valor de la vivienda muchos otros atributos, como el entorno medioambiental o los equipamientos públicos. Por su metodología, debe ser integrado dentro de los métodos analíticos, aunque participe de las características de los métodos econométricos, pero también de los especiales, que veremos más adelante.

Este modelo fue introducido por Rosen en el campo inmobiliario sobre los años 70 para analizar el precio de los inmuebles en los núcleos urbanos⁹⁰², aportando un marco metodológico completo mediante el uso exclusivo de modelos *hedónicos*. La idea que subyace en esta técnica es que si un bien está en realidad constituido por un conjunto de atributos o características, entonces su precio de mercado deberá ser un agregado de los precios individuales de todos ellos, de ahí que pueda enmarcarse dentro de los métodos analíticos. Esta teoría pretende explicar el valor de un bien raíz, entendido como un conjunto de

⁹⁰⁰ Para García Erviti, la aparente seguridad jurídica aportada al procedimiento de cálculo de este método, por la fijación administrativa de las rentabilidades mínimas del proceso promotor sobre fondos propios, se tambalea ante la evidencia de que el urbanizador o promotor medio acude en mayor o menor medida a la financiación con deuda, mejorando así la rentabilidad sobre los recursos propios aportados. Véase GARCÍA ERVITI, F., "El método residual dinámico en las valoraciones urbanísticas", op. cit., pp. 59-60.

⁹⁰¹ ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op. cit., p. 110.

⁹⁰² Uno de los primeros estudios de estas teorías hedónicas data de 1967, por parte de Ridker y Henning, en su estudio de los efectos de la contaminación del aire sobre el precio de mercado de las viviendas. Véase RIDKER, R. y HENNING, J., "The determinants of residential property values with special reference to air pollution", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 49, nº 2, 1967, p. 248. En un sentido similar, CHESHIRE, P. y SHEPPARD, S., "On the price of land and the value of amenities", *Economica, The Journal of the London School of Economics and Political Science*, nº 62, 1995, pp. 253-257.

En 1974, es Rosen el que desarrollo de manera formal, una teoría del modelo de precios hedónicos. Véase ROSEN, S., "Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition", *The Journal of Political Economy*, nº 82, 1974, pp. 34-55.

atributos (superficie, aptitud de uso del suelo, calidad de la construcción, diseño interior y exterior, áreas verdes, ubicación, características del vecindario, etc.), en función de cada uno de ellos, obteniendo sus respectivas valoraciones. Así, permitirá estimar los precios implícitos de las diferentes características que componen el suelo, ya que su precio en el mercado dependerá de las características físicas y agronómicas que tenga, como su superficie, calidad de la tierra, altitud, pendiente, disponibilidad de agua de riego, etc. y también de otros factores no agronómicos, como la rentabilidad de la explotación o sus expectativas, que también sin tenidas en cuenta⁹⁰³.

Evidentemente, la variedad de características es tal que necesariamente debe construirse un modelo econométrico que explicita la relación funcional entre el precio del bien raíz y sus respectivas características, dotándolo de información estadística, para *regresionarlo*, procesando luego los resultados de manera que se pueda estimar la valoración implícita de cada atributo. Por ello, también participa de las características de los métodos econométricos, que suelen utilizarse directamente en la fase de obtención de la información, estableciéndose por separado las características identificables del bien por compradores y vendedores; estas características son las variables con las que se trabajará en el modelo matemático⁹⁰⁴.

Sin embargo, el mayor inconveniente con el que se han topado los métodos clásicos de valoración analítica ha sido la heterogeneidad de los inmuebles, que pueden presentar características completamente dispares a pesar de radicar en una misma localización, variedad que debe reflejarse necesariamente en su precio⁹⁰⁵, pero que en cuanto nos interesa, hace que los precios hedónicos vuelvan a participar de otro método valorativo, propio de la valoración ambiental, como es el de preferencia declarada que veremos a continuación. De este modo, las características que influyen en la conformación del precio del suelo son múltiples, pero esta metodología se encarga también de valorar

⁹⁰³ Esta teoría permite identificar la importancia relativa de cada atributo en el valor asignado por el mercado a un bien raíz, mediante lo cual es posible determinar cómo cambiará dicho valor al variar la cantidad y calidad en que se encuentra presente cada uno de estos atributos y consecuentemente, predecir precios. Véase NÚÑEZ TABALES, J., CEULAR VILLAMANDOS, N. y MILLÁN VÁZQUEZ, G., "Aproximación a la valoración inmobiliaria mediante la metodología de precios hedónicos (MPH)", en AYALA CALVO, J.C., *Conocimiento, innovación y emprendedores: camino al futuro*, Universidad de La Rioja, p. 2689. También GRACIA, A., PÉREZ Y PÉREZ, L., SANJUÁN, A. y BARREIRO HURLÉ, J., "Análisis hedónico de los precios de la tierra en la provincia de Zaragoza", *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 202, 2004, p. 53.

⁹⁰⁴ Las etapas para la construcción de un modelo de valoración automatizada son la de obtención y tratamiento de la información de mercado; de elaboración del modelo matemático; de comprobación y ajuste del modelo y de aplicación de este último. Véase GALLEGO MORA-ESPERANZA, J., "Modelos de valoración automatizada", op. cit., p. 8.

⁹⁰⁵ LAVENDER, S., *Economics for builders and surveyors. Principles and applications of economic decision making in developing the built environment*, Essex, Longman Scientific & Technical, 1990, pp. 93-95.

intangibles, esto es, aquellas variables que no tienen un valor de mercado definido, como por ejemplo, el ruido o el paisaje.

En tal sentido, esta teoría, poco desarrollada hasta ahora en nuestra valoración del suelo, se ha dicho que constituye un significativo avance metodológico en la modelación de mercados implícitos por atributos, proporcionando técnicas econométricas para la obtención de precios y demandas implícitas a partir de la medición del precio del bien compuesto y de la forma en que se efectúa la mezcla de atributos que lo compone. Pero conlleva grandes dificultades operativas al participar de las características de diversos métodos valorativos, en el que claramente se unen valores objetivos y preferencias de los consumidores.

2.4.5. Los métodos especiales

Hasta el momento, el estudio se ha centrado en la metodología tradicional aplicada en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, de hace poco tiempo a esta parte empiezan a surgir con fuerza una serie de metodologías y herramientas alternativas a los modelos clásicos que están demostrando buenos resultados en cuanto al análisis del precio del suelo.

El primero de los métodos a los que haremos mención no es nuevo, pero se utiliza con profusión en casos muy específicos en los que no existe un mercado real que dé pie al uso del resto de métodos valorativos. La segunda forma de valoración sí que constituye una verdadera innovación en el campo inmobiliario y ha logrado los mejores resultados en el campo de la valoración de inmuebles, al permitir la erradicación del grado de subjetividad inherente a la valoración hecha por expertos, que no debe entenderse en ningún caso como falta de calidad –ni mucho menos–, sino como dificultad para exponer de forma clara y completa el proceso de elaboración⁹⁰⁶.

A. Los métodos de preferencia declarada

Existen ciertos bienes en nuestro ordenamiento jurídico que, por sus especiales características, su valoración no puede ser abordada a través de los métodos tradicionales existentes en la teoría económica. Se trata de bienes que carecen de mercado en el que puedan ser intercambiados, de tal forma que carecen de precio, pero no de valor, lo que obliga a buscar alternativas factibles a las que conocemos para proceder a su tasación. Aunque tradicionalmente se han utilizado para la valoración de espacios naturales⁹⁰⁷ y de factores medioambientales, tienen incidencia directa en la valoración del suelo.

⁹⁰⁶ GALLEGO MORA-ESPERANZA, J., “Modelos de valoración automatizada”, op. cit., pp. 7-8.

⁹⁰⁷ Los espacios naturales cumplen toda una serie de funciones, recreativas y medioambientales, que afectan al bienestar de las personas. Se trata de activos ambientales que la sociedad desea conservar, ya que proporcionan utilidad tanto a los habitantes de la sociedad rural como a los

En estos casos de inexistencia de mercado suele recurrirse a los denominados «métodos de preferencia declaradas»⁹⁰⁸, que implican la construcción de un mercado a través de un cuestionario estructurado al que se somete a ciertos colectivos poblacionales. Este medio ha demostrado una gran flexibilidad para valorar todo tipo de situaciones y bienes públicos⁹⁰⁹, permitiendo estimar, además del valor en uso de dichos bienes, los valores de no-uso⁹¹⁰, que es algo que no puede hacerse con ningún otro método indirecto⁹¹¹.

del medio urbano, que son los que los utilizan. Tienen características propias de los bienes públicos y de los recursos de libre acceso, por lo que carecen de un mercado donde intercambiarse y en consecuencia, también de precio. Su ausencia de valoración puede llevar a su sobre-explotación o uso inadecuado y a que dejen de cumplir las funciones sociales. A la vista de esta carencia real de precio por no disponer de mercado, debe emplearse un método acorde con sus características. No son utilizables los métodos típicos de la valoración de inmuebles por carecer de mercado, por lo que el método de valoración contingente es una de las técnicas disponibles para estimar su valor. Véase DEL SAZ SALAZAR, S., PÉREZ Y PÉREZ, L. y BARREIRO HURLÉ, J., “Valoración contingente y protección de espacios naturales”, *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, nº 23, 1998, p. 357-358.

⁹⁰⁸ La técnicas de preferencia pueden ser de preferencia revelada y de preferencia declarada. La primera mide el consumo de viene complementarios relacionados con el bien medioambiental – método hedónico-, mientras que las técnicas de preferencia declarada son aquellas en las que se les pregunta a los individuos directamente sobre sus preferencias.

⁹⁰⁹ Por el contrario, los métodos indirectos tienen escasa flexibilidad debido a que sólo permiten computar los beneficios de atributos medioambientales relacionados con los mercados considerados.

⁹¹⁰ Estos valores de no-uso son aquellos que tienen los recursos independientemente de su empleo o utilidad; a su vez, debemos distinguir entre el valor de existencia y el de legado. El valor de existencia representa la medida que la sociedad está dispuesta a pagar para conservar recursos simplemente para que sigan existiendo, sin considerar su uso. Mientras que el de legado representa la disposición a pagar para que las generaciones futuras puedan tener dichos recursos, haciendo uso de ellos o no haciéndolo. Véase PRIETO RODRÍGUEZ, A. y SARMIENTO VISGARRA, M.A., “Métodos de la valoración ambiental. Un nuevo método basado en la variación del PIB”, *Catastro*, nº 53, 2005, p. 61.

⁹¹¹ Es importante tener en cuenta que lo que conocemos como *Encuesta de Precio de la Tierra*, que lleva a cabo anualmente el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, nada tiene que ver con este método. Para empezar porque se valoran bienes que sí disponen de mercado (suelo en situación básica de rural) y en segundo lugar, porque se trata de una operación estadística con el objetivo de medir la evolución de los precios medios pagados por la propiedad de la tierra para su uso agrario. La realización de la encuesta se lleva a cabo mediante la obtención de datos procedentes de varias fuentes de información, estratificando la información según distintos tipos de aprovechamientos, generalmente por las Oficinas Comarcales Agrarias en cada provincia y por técnicos contratados para llevar a cabo dicha labor. En la captura de la información los expertos cumplimentan un cuestionario que recoge los precios (observados y, en su defecto, estimados) para cada clase de las transacciones realizadas en cada unidad territorial inferior seleccionada como representativa (comarca, municipio o paraje). No se trata, por tanto, de una encuesta real, como las que se llevan a cabo a través del método de valoración contingente.

Dentro de este método, encontramos la valoración contingente, como técnica directa de muestreo⁹¹², diseñada para abordar, desde una perspectiva empírica las cuestiones relativas a valoración del valor de uso⁹¹³.

Su base analítica es la teoría de la elección racional del consumidor, que afirma que los individuos realizan decisiones de consumo que maximizan su nivel de bienestar, asumiendo que sus preferencias se definen tanto para bienes privados como públicos⁹¹⁴. De ahí que su herramienta principal sean las encuestas; trata de medir directamente conceptos teóricos (satisfacción, bienestar, afición) a través del diseño de un cuestionario⁹¹⁵ en el que se ofrecen diferentes alternativas sobre la afición que produce en el nivel de bienestar del encuestado una alteración en las condiciones de oferta de un bien concreto de no-mercado⁹¹⁶. Se les pregunta cuánto estarían dispuestos a pagar (DAP o *disposición a pagar*) para obtener ese bien determinado o a ser compensado en caso contrario. Así, por ejemplo, en cuanto al medio rural se refiere, suele utilizarse esta metodología para establecer la estimación del valor de uso recreativo que un determinado espacio de interés natural tiene para sus visitantes⁹¹⁷. La estrategia consiste, por tanto, en diseñar un escenario de valoración, un mercado hipotético sobre el que se pueda probar la validez de este método.

Como hemos visto, el interés de este medio valorativo es doble. Por un lado, porque en determinadas ocasiones es el único medio utilizable dado que es imposible establecer un vínculo entre la calidad del bien ambiental y el consumo de un bien privado, como ocurre en los métodos indirectos del coste de viaje y los precios hedónicos⁹¹⁸. Y por otro, porque valorar los bienes que

⁹¹² Los métodos directos tienen ciertas conexiones con la estadística social, debido a que utilizan como elemento fundamental el diseño de una encuesta a una muestra representativa de la población a estudiar. Véase JAVIER LEÓN, C., "El método dicotómico de valoración contingente: una aplicación a los espacios naturales en Gran Canaria", *Investigaciones Económicas*, Vol. 19, 1995, p. 84.

⁹¹³ KRISTÖM, B. y RIERA, P., "El método de la valoración contingente. Aplicaciones al medio rural español", *Economía Agraria*, nº 179, 1997, pp. 133-166,

⁹¹⁴ DEL SAZ SALAZAR, S. y SUÁREZ BURGUET, C., "El valor de uso recreativo de espacios naturales protegidos: aplicación del método de valoración contingente al Parque Natural de l'Albufera", *Economía Agraria*, nº 182, 1998, pp. 240-241.

⁹¹⁵ Suele dividirse en cuatro fases: fijación del objeto de valoración y desarrollo del estudio; estructuración y desarrollo; de recogida y análisis de datos; y presentación de informes.

⁹¹⁶ DEL SAZ SALAZAR, S., PÉREZ Y PÉREZ, L. y BARREIRO HURLÉ, J., "Valoración contingente y protección de espacios naturales", *op. cit.*, p. 355.

⁹¹⁷ URZAINQUI ALONSO, E., FUENTES-PILA, J., JUDEZ ASENSIO, L., IBÁÑEZ ARTICA, M., DE ANDRÉS, R. y PÉREZ HUGALDE, C., "Valoración del uso recreativo de un humedal español. Tests y comparación de diferentes métodos de valoración", *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 192, 2001, p. 84.

⁹¹⁸ AZQUETA OYARZÚN, D., *Valoración económica de la calidad ambiental*, Madrid, McGraw-Hill, 1994, p. 157-158.

carecen de mercado, tendrá como consecuencia probable que se haga un uso más eficiente de los mismos si éstos muestran un precio⁹¹⁹.

B. Las Redes Neuronales Artificiales aplicadas a la valoración del suelo

Para entender cómo funciona este sistema en el campo valorativo, debemos hacer una breve referencia a la dinámica general de las Redes Neuronales.

Las Redes Neuronales son una modalidad de Inteligencia Artificial basada en el estudio del sistema nervioso y de sus células, las neuronas, que son unidades simples de computación que están interconectadas.

La evolución del conocimiento ha llevado a que la Inteligencia Artificial se haya desarrollado, a otros niveles, de forma paralela al progreso en el estudio del funcionamiento del cerebro humano. Conocidos los principios básicos de funcionamiento del cerebro, se han intentado emular las Redes Neuronales biológicas mediante la construcción de sistemas artificiales que funcionan de forma análoga y en pequeña escala. La Inteligencia Artificial se ha convertido, así, en un campo multidisciplinar del conocimiento, con aplicaciones no sólo en la medicina, para el diagnóstico, detección y predicción de enfermedades, sino también en la economía (para la detección de fraudes en tarjetas de crédito, en la concesión de créditos, etc.) y en el medio ambiente, para la predicción de irradiación solar o niveles tóxicos de ozono ⁹²⁰. Se crean así las Redes Neuronales Artificiales (ANN, *Artificial Neural Networks*) que es al fin y al cabo, una nueva tecnología a la que se denomina Computación Neuronal.

Aplicadas a los distintos campos de estudio, las neuronas artificiales están interconectadas entre sí por la fuerza sináptica ⁹²¹ para formar una red, de manera análoga a como lo harían las neuronas biológicas, presentando características propias de éstas, como aprender de la experiencia y abstraer las principales características de una serie de datos, incluso a pesar de que aparentemente no presenten aspectos comunes⁹²².

⁹¹⁹ KRISTÖM, B., "Theory and applications on the contingent valuation method", Comunicación presentada en el curso «Economía Ambiental: valoración, recursos naturales y política económica», realizado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Barcelona, 26-28 de junio de 1995.

⁹²⁰ CARIDAD Y OCERÍN, J.M., NÚÑEZ TABALES, J. y CEULAR VILLAMANDOS, N., "Metodología de precios hedónicos vs. Redes Neuronales Artificiales como alternativas a la valoración de inmuebles. Un caso real", *Catastro*, nº 62, 2008, p. 30.

⁹²¹ La sinapsis es la relación funcional de contacto que se establece entre las terminaciones de las células nerviosas.

⁹²² Los principios más importantes de las Redes Neuronales son este aprendizaje adaptativo, su autoorganización, su alta tolerancia a fallos, la realización de las operaciones en tiempo real y su fácil inserción en la tecnología existente. Véase HILERA GONZÁLEZ, J.R. y MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, V.J., *Redes Neuronales Artificiales: fundamentos, modelos y aplicaciones*, Madrid, Ra-Ma, 1995, pp. 285-289.

Al igual que las neuronas biológicas⁹²³, estas ANN se organizan de forma personalizada. Así los elementos procesadores, que harán las veces de neuronas, se organizan en arquitecturas de diferentes *topologías*⁹²⁴ -Redes-, dependiendo del problema que se quiera resolver⁹²⁵. Cada elemento procesador se organiza en grupos -niveles o capas-, que pueden ser de una sola capa o multicapa si se unen varias capas simples en cascada -Red *perceptrón*⁹²⁶ -, emulando la estructura de determinadas zonas del cerebro humano.

Cada elemento procesador tiene, al menos, una capa de entrada y otra de salida, que son las conexiones con el mundo exterior. La capa de entrada -*buffer de entrada*- es donde se presentan los datos a la Red -variables- y la capa de salida -*buffer de salida*- ofrece la respuesta de la Red a una entrada. El resto de las capas se llaman capas ocultas. Así que una ANN será un conjunto de elementos procesadores conectados entre las capas de forma concreta para la resolución de un problema real. De estas múltiples conexiones dependerá la capacidad de cálculo y potencia de la computación neuronal; a redes más complejas, mejores resultados en el cálculo⁹²⁷.

Lo que se pretende es que estas Redes *aprendan* sobre el problema objeto de estudio durante lo que se denomina *proceso de formación*. Para ello se requiere la creación de un algoritmo, que es una secuencia de instrucciones que indica el modo en el que debe proceder el sistema para lograr resolver el problema que se le plantea⁹²⁸. El proceso de entrenamiento requiere que se le muestren a la Red de forma secuencial diferentes ejemplos en su capa de entrada -muestras-, para que, gracias a su capacidad de auto-aprendizaje, ella misma proceda a su ajuste según procedimiento predeterminado. Una vez *entrenadas*, estas ANN procederán de forma que, al serles suministrada la información sobre la

⁹²³ La neurona es la unidad fundamental del sistema nervioso. Cada una de ellas, es una simple unidad procesadora, que recibe y combina señales desde y hacia otras neuronas. Si la combinación de entrada es suficientemente fuerte, la salida de la neurona -*axón*- se activa

⁹²⁴ La topología es aquella rama de las matemáticas que trata especialmente de la continuidad y de otros conceptos más generales originados de ella, como las propiedades de las figuras con independencia de su tamaño o forma.

⁹²⁵ FERNÁNDEZ DURÁN, L., LLORCA PONCE, A., VALERO CUBAS, S., BOTTI NAVARRO, J., "Incidencia de la localización en el precio de la vivienda a través de un modelo de Red Neuronal Artificial. Una aplicación a la ciudad de Valencia", op. cit., p. 13.

⁹²⁶ El *perceptrón* es un sistema clasificador de patrones, que puede identificar patrones geométricos y abstractos; fue creado por Rosenblatt en 1957. Uno de los mayores cambios realizados en el *perceptrón* de ha sido el desarrollo de sistemas multicapa que pueden aprender y categorizar datos complejos. Véase TAY, D. y HO, D., "Artificial Intelligence and the mass appraisal of residential apartments", *Journal of Property Valuation and Investment*, vol. 10, nº 2, 1992, p. 526.

⁹²⁷ BASOGAIN OLABE, X., *Redes Neuronales Artificiales y sus aplicaciones*, pp. 16-17. Disponible en: http://cvb.ehu.es/open_course_ware/castellano/tecnicas/redes_neuro/contenidos/pdf/libro-del-curso.pdf

⁹²⁸ BASOGAIN OLABE, X., *Redes Neuronales Artificiales y sus aplicaciones*, op. cit., p. 4.

cuestión a resolver, se active una o varias de las neuronas de la capa de salida, que serán las que representarán la categoría o «clusters» deseados, que en el caso de la valoración inmobiliaria será sólo uno: el precio⁹²⁹. Proporcionarán, por tanto, correlaciones matemáticas entre los datos.

Las ANN son capaces de suministrar predicciones rápidas a problemas concretos, aportando resultados aceptables para los patrones de lo desconocido. Se convierten así, en herramientas no lineales, sino de análisis pero de alto rendimiento, que son capaces de establecer la relación entre los datos de entrada-salida, sin conocimiento previo de la correlación entre las variables involucradas en el sistema.

Aplicado al campo urbanístico, se trata de un sistema de «valoración automatizada», que se integraría dentro de los métodos econométricos, que se diferencia de los métodos tradicionales en que se basan fundamentalmente en la utilización de técnicas matemáticas para la estimación del valor, lo que les otorga un carácter más científico, objetivo, que alcanza valores muy superiores a los de las valoraciones tradicionales. Gracias a estas ANN se crean fórmulas que, aunque son muy complejas y requieren de un conocimiento técnico extra por parte del valorador⁹³⁰, se construyen automáticamente y se aplican con facilidad.

De este modo, los algoritmos matemáticos de este tipo emulan una red biológica de neuronas, preparada para leer fichero con muestras de mercado y aprender la relación entre variables y precio. De ahí que las ANN sean capaces de captar el comportamiento conjunto de las variables en el mercado inmobiliario, incluso en un ámbito territorial amplio, en donde los productos son más variados y las relaciones de variables más complejas⁹³¹. Tras probar diversas soluciones y corregir errores, las neuronas artificiales aprenden de los

⁹²⁹ MARTÍNEZ DE LEJARZA ESPARDUCER, I., "Análisis socio-económico del área metropolitana de Valencia, por medio de un mapa auto-organizado de Kohonen", *Revista de Estudios Regionales*, nº 59, 2001, p. 147.

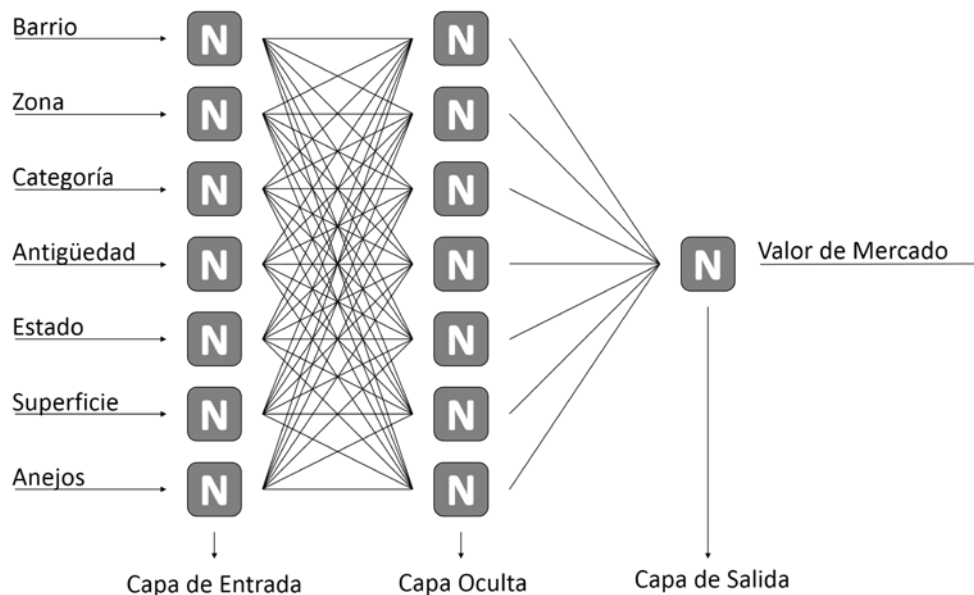
⁹³⁰ Necesitan de un conocimiento extra en cuanto al manejo del *software*, dado que se trata de una herramienta informática.

⁹³¹ Sería posible el uso de estas neuronas artificiales para aproximar, por ejemplo, el precio por metro cuadrado de una vivienda, teniendo en cuenta, como parámetros de entrada, las características internas de la vivienda, el equipamiento del barrio, la lejanía de los parques, proximidad a transporte público y el nivel socioeconómico. Utilizando el aprendizaje supervisado (ensayo-error), se aplica un método incremental, probando diferentes topologías de redes neuronales basadas en el «perceptrón» multicapa (basado en el modelo de tres capas). Véase FERNÁNDEZ DURÁN, L., LLORCA PONCE, A., VALERO CUBAS, S. y BOTTI NAVARRO, J. "Incidencia de la localización en el precio de la vivienda a través de un modelo de red neuronal artificial. Una aplicación a la ciudad de Valencia", op. cit., p. 15. Pueden usarse Redes Neuronales más complejas, con más capas y con un diseño de conexiones y fórmulas internas diferentes, adecuadas al mercado. Pero el modelo de Red de tres capas («perceptrón») es el tipo más utilizado, con unos resultados muy satisfactorios. Véase GALLEGO MORA-ESPERANZA, J., "Modelos de valoración automatizada", op. cit., p. 17.

errores -aprendizaje de la Red-⁹³² adaptándose en procesos cíclicos a las relaciones existentes, por lo que son más flexibles.

Para un mejor entendimiento del funcionamiento de estas Redes en el campo de la valoración, véase el siguiente grafico que muestra la aplicación concreta de esta herramienta. Este ejemplo cuenta con 15 neuronas organizadas en 3 capas. La capa primera recibe los datos de entrada y tiene 7 neuronas. La capa segunda -capa oculta-, también tiene 7 neuronas. La tercera capa es la de salida, que tiene una única neurona y en ella se genera el resultado final: el valor de mercado.

Veamos un ejemplo gráfico de su funcionamiento⁹³³:



Sin embargo, pese a sus virtudes, no se trata de un método de valoración que esté exento de problemas. El uso de ANN conlleva la especificación de diversos modelos alternativos de Redes, de entre las que se selecciona aquella que presente mayor capacidad predictiva del precio del inmueble. Así, aunque el uso de una del tipo *Perceptrón* multicapa supone la obtención de resultados

⁹³² Se trata de un proceso cíclico. Las operaciones entran varias veces en el sistema y para cada una de ellas, se estima el valor, se obtiene el error como diferencia entre el valor estimado y el real y se procede a corregir este error, propagándolo hacia atrás para ajustar todas las neuronas. Este es el denominado *aprendizaje de la Red*. El cálculo se detiene cuando la reducción del error apenas progresa y en un punto en el que se evite el sobre-entrenamiento. Este entrenamiento será la fórmula que permitirá valorar los inmuebles.

⁹³³ El gráfico pertenece a GALLEGO MORA-ESPERANZA, J., "La inteligencia artificial aplicada a la valoración de inmuebles. Un ejemplo para valorar Madrid", *Catastro*, nº 50, 2004, pp. 55-56.

altamente aceptados en modelos de valoración ensayados en ciudades no españolas, surgen una serie de cuestiones previas a tener en cuenta para establecer la estructura óptima de esta Red⁹³⁴. Por ejemplo, con respecto a la selección del número de capas ocultas y el número de neuronas por capa; el número de nodos que forman las capas ocultas debe ser lo suficientemente elevado para que permita la solución de problemas complejos, pero no tan elevado que la estimación de los pesos no resulte fiable para el conjunto de patrones de entrada –*sobreparametrización*-. Además, un número excesivo de capas puede generar «ruido», aunque se conseguirá una mayor tolerancia a fallos. En cuanto al número de neuronas por capa, no hay reglas concretas para su determinación o incluso el número de capas de una Red para resolver un problema determinado. Pero, en general, pocas neuronas ocultas condicionan que la Red no distinga bien las características del problema provocando que en la fase del entrenamiento no se alcancen los límites especificados, mientras que la definición de demasiadas neuronas oculta genera procesos tediosos de entrenamiento y pérdida de capacidad de generalización de la ANN por la *sobreparametrización*.

De forma general, se ha demostrado que el proceso de estimación mediante el uso de ANN ofrece resultados más satisfactorios que la estimación mediante modelos hedónicos.

2.4.6. La valoración fiscal

Hasta ahora hemos analizado la valoración por motivos urbanísticos. Pero como hemos adelantado, existen una infinidad de métodos –muchos muy novedosos-, cuyo ámbito de aplicación es diferente, entre ellos, el criterio fiscal de valoración del suelo que es, al fin y al cabo, el valor catastral del suelo a efectos del Impuesto de Bienes Inmuebles. Su finalidad principal es la de servir como instrumento de la política fiscal y, sobre todo, como base imponible para este impuesto; ello no obstante, ha sido utilizado para otros tipo de valoraciones, ya sean hipotecarias o, sobre todo, expropiatorias, como ahora veremos⁹³⁵.

En su actual formulación, se trata de un valor administrativo, calculado por aplicación de un procedimiento reglado que tiene como base la situación del mercado inmobiliario si bien no lo reproduce, siendo un valor estable en el

⁹³⁴ CARIDAD Y OCERÍN, J.M. y CEULAR Y VILLAMANDOS, N., “Determinación de los precios implícitos en bienes inmuebles: una alternativa a la modelización hedónica”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 71, 2004, p. 89

⁹³⁵ En efecto, junto a esta finalidad tributaria, la evolución del Catastro Inmobiliario le ha convertido en el mayor inventario inmobiliario de nuestro país, cuya información territorial, gráfica y de identificación catastral de las fincas se ha puesto también a disposición de las Administraciones públicas y del Registro de la Propiedad, con fines que exceden de los propiamente fiscales. Así que presenta una triple configuración, como institución jurídica, como oficina pública y como base de datos. Véase LÓPEZ FERNÁNDEZ, R., “Problemas de la impugnación de las Ponencias de Valores catastrales”, *Catastro*, nº 78, 2013, p. 8.

tiempo, lo que lo sitúa al margen de fluctuaciones coyunturales de la economía⁹³⁶. Al contrario que el valor de mercado. De ahí que sus concretas características sean las que siguen⁹³⁷:

- Se trata de una valoración administrativa que, salvo contadas excepciones, se gestiona por una Administración Pública.
- Es una valoración tributaria, que persigue objetivos de igualdad de trato de los administrados y garantiza la proporcionalidad en la aplicación de los tributos con los que tiene relación.
- Es una valoración legal regulada por una normativa propia.
- Es una valoración reglada, que enmarca un procedimiento sintético para la obtención del valor del suelo.
- Es una valoración masiva que debe asignar, de forma automática, valores a cada uno de los inmuebles identificados.

En cuanto al procedimiento para la determinación del valor catastral, existe una dualidad de opciones dependiendo del tipo de suelo de que se trate, si rústico o urbano⁹³⁸, aunque en cualquier caso, la determinación del valor catastral se efectuará mediante la aplicación de la correspondiente ponencia de valores (art. 24 del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario)⁹³⁹. Estas ponencias

⁹³⁶ GARCÍA CASTILLO, J.V., Guía básica para la realización de valoraciones inmobiliarias a efectos urbanísticos, op. cit., p. 77.

⁹³⁷ ALCÁZAR MOLINA, M., "Valor catastral, problema o solución", *Mapping*, nº 117, 2007, p. 83.

⁹³⁸ Según el artículo 7.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Catastro inmobiliario, el suelo de naturaleza urbana es aquel que esté clasificado o definido por el planeamiento urbanístico como urbano, urbanizado o equivalente; también los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que estén incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados, así como los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo; el que esté integrado de forma efectiva en la trama de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población; el suelo ocupado por núcleos o asentamientos de población aislados, en su caso, del núcleo principal, cualquiera que sea el hábitat en el que se localicen y con independencia del grado de concentración de las edificaciones; el suelo que ya esté transformado, por contar con los servicios urbanos establecidos por la legislación urbanística o, en su defecto, por disponer de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica; el consolidado por la edificación, en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística. Mientras que el suelo de naturaleza rústica es la categoría residual, ex art. 7.3, todo aquel que no sea de naturaleza urbana.

⁹³⁹ Como sabemos, las ponencias de valores son documentos administrativos realizados por la Dirección General del Catastro, en los que se recoge el valor del suelo y de las construcciones, junto con los coeficientes correctores que sean de aplicación en el concreto ámbito territorial en el que sean de aplicación y para cuya realización, se parte de un análisis del planeamiento urbanístico y de un estudio de mercado. Véase AGUADO FERNÁNDEZ, M.D., "Criterios de valoración, con especial referencia a la valoración del suelo, evolución histórica y perspectivas de reforma", op. cit., p. 956.

no contienen valores catastrales, sino valores de mercado teóricos, que son resultado de los estudios de mercado que son necesarios para su confección.

Para calcular el valor catastral debemos acudir al Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana. Así, el valor de los inmuebles de naturaleza urbana estará integrado por el del suelo y el de las construcciones, de forma aditiva, estableciéndose la obligatoria consideración de las circunstancias urbanísticas que le afecten⁹⁴⁰. El suelo, edificado o sin edificar, se valora por el valor de repercusión, obtenido mediante el método residual, mientras que las construcciones se tasan en base al método de reposición, de acuerdo a sus condiciones urbanístico-edificatorias, su carácter histórico-artístico, su uso o destino, su calidad y antigüedad y cualquier otro factor que pudiera tener incidencia en el mismo⁹⁴¹. Los inmuebles de naturaleza rústica, por su parte, se valorarán de acuerdo al método de capitalización de rentas.

Es evidente, por tanto, que los métodos valorativos están interrelacionados y no es dable que ninguno actúe en solitario. La aplicación del método catastral presupone necesariamente el acudir a valores de mercado. Así lo establece la LRHL cuando advierte que se tomarán como valor de los bienes inmuebles el valor catastral de los mismos, que se fijará tomando como referencia el valor de mercado de aquéllos, sin que, en ningún caso, pueda exceder de éste. Valor de mercado y valor catastral van, pues, indefectiblemente unidos⁹⁴². Lo que no significa que sean coincidentes, pero sí dependientes, ya que el primero ejerce una doble función de orientación y limitación sobre el segundo.

En cuanto a su utilización en el campo urbanístico, ya desde la Ley del Suelo de 1956 el legislador ha considerado inasumibles los precios del mercado por entender que eran fruto de la especulación, al incorporar plusvalías generadas por el planeamiento y no por el trabajo de sus dueños. Por eso, excluyó de este ámbito la aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa, remitiendo para la determinación del justiprecio a valores fiscales. Esta solución fue demasiado violenta y a la postre injusta, porque los valores fiscales eran demasiado bajos en comparación con los precios de mercado y porque la Administración española no ha sabido o no ha podido nunca controlar estos precios, a pesar de que ha sido siempre la intención de nuestras leyes. Pero no fue hasta el Texto

⁹⁴⁰ Norma 9 del Anexo de normas técnicas, del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana.

⁹⁴¹ Norma 12 del Anexo, Real Decreto 1020/1993.

⁹⁴² GARCÍA CASTILLO, J.V., *Guía básica para la realización de valoraciones inmobiliarias a efectos urbanísticos*, op. cit., p. 78.

Refundido de la Ley del Suelo de 1992 cuando se estableció un nuevo panorama para la valoración de los suelos, mediante la remisión a valores fiscales. Se trataba así de reducir la conflictividad en la determinación del justiprecio. Pero para salvar la filosofía del justiprecio como valor real, era necesario que los valores fiscales a los que remitía la nueva legislación reflejasen los precios reales del mercado. Por eso, esta reforma del año 92 hay que ponerla en conexión con el accidentado proceso de revisión de los valores catastrales, consecuencia de la LRHL, que ordena su revisión tomando como referencia su valor de mercado (art. 66.2) ⁹⁴³. Sin esa revisión, difícilmente hubiera sido posible alcanzar justiprecios mínimamente justos en el orden expropiatorio.

La Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, a pesar de su pretendida naturaleza marcadamente liberal, recogió una amplia remisión a los preceptos relativos a la valoración catastral contenidos en la LRHL, proponiendo una aplicación conjunta y coordinada de ambos textos ⁹⁴⁴, quedando ambas leyes configuradas como complementarias, reforzándose mutuamente, dejando interrelacionados los ámbitos urbanístico y catastral. Sólo en caso de que las ponencias de valores catastrales no existieran o hubieran perdido su vigencia, de forma subsidiaria podría utilizarse el método residual de valoración del suelo para los urbanos y urbanizables. Con lo que resulta más lógico renombrar el carácter idealista de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones como de conformista- conservador.

La larga experiencia en la valoración de suelo adquirida a través de la aplicación de las ponencias de valores elaboradas a nivel municipal ha servido para ratificar que el método de cálculo aplicado en la valoración catastral es eficaz para determinar el valor de los bienes inmuebles de forma objetiva y universal y también para demostrar que responde a la situación de mercado correspondiente a la fecha de elaboración de la propia ponencia ⁹⁴⁵. Sin embargo, los retrasos en la elaboración de las ponencias y sobre todo en su actualización ⁹⁴⁶, hacen que su aplicación sea, en muchos casos, inviable.

⁹⁴³ VALENCIA MARTÍN, G., "El justiprecio en la Expropiación Forzosa", op. cit., pp. 78-79.

⁹⁴⁴ Para Serrano Alberca, sin embargo, los valores fiscales que pretende recoger la Ley del Suelo de 1998 son simplemente eso, pretendidos, dado que el propio Decreto 1020/1993, al que ya hemos hecho referencia, establece en su artículo 4 que los criterios fiscales que recoge no tienen efectos urbanísticos ni expropiatorios, pues para estos efectos se aplicará la Ley de 1998. Véase SERRANO ALBERCA, J.M., *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*, op. cit., p. 419.

⁹⁴⁵ DE ARAGÓN AMÚNARRIZ, F., "Descripción del nuevo modelo de valoración", *Catastro*, nº 33, 2011, p. 33.

⁹⁴⁶ Todo ello sin perjuicio de la Orden HAP/1750/2014, de 29 de septiembre, por la que se establece la relación de municipios a los que resultarán de aplicación los coeficientes de actualización de los valores catastrales que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015.

3. ÁMBITO DE LAS EXPECTATIVAS EN LA VALORACIÓN DEL SUELO TRAS LA LEY DE SUELO DE 2008

Como dijimos más atrás, nos interesan las expectativas derivadas de los supuestos que recoge el artículo 21, párrafo primero, de la Ley de Suelo de 2008, pero no todos. Limitaremos nuestro estudio a las valoraciones de suelo en los procedimientos expropiatorios (fijación del justiprecio); en las operaciones de redistribución de beneficios y cargas entre propietarios derivadas de un proceso de transformación urbanística en ejecución de un instrumento de planeamiento territorial o urbanístico mediante la aprobación de un proyecto de reparcelación; y también las derivadas de la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. En todas ellas nos interesa establecer si existen o no expectativas urbanísticas.

3.1. VALOR DEL SUELO Y EXPECTATIVAS DE APROVECHAMIENTO

Como es fácil de adivinar, los cambios de legislación en materia de suelo han reclamado de forma constante el establecimiento de unos valores objetivos en la determinación del precio del suelo, ajenos, en todo caso, al libre juego de la oferta y la demanda⁹⁴⁷. Y ello con una única razón: evitar la inclusión de expectativas urbanísticas como elemento meramente especulativo.

El aprecio del suelo entre particulares puede y debe regirse por este binomio oferta-demanda. Sin embargo, no todo resulta tan sencillo cuando una de las partes es un ente público; en estos casos, la indemnización por la adquisición de la propiedad no va a depender –a priori– del precio fijado por el propietario, por lo que no debe darse entrada a los deseos económicos de las partes, primando sin embargo el principio de justicia material. Prevalecerá, por tanto, el valor real del bien frente a su valor de mercado, que siempre puede estar repleto de intereses especulativos. Estos razonamientos fueron los que se impusieron con la entrada en vigor de la LEF, pero fueron paulatinamente abandonados como hemos podido observar en el capítulo anterior.

La LS07 se propuso corregir la *anomalía* que la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 supuso respecto de los criterios de valoración de la LEF, al considerar el destino del bien a la hora de valorar el justiprecio en contra de la previsión del artículo 36 LEF⁹⁴⁸. Asimismo, el 9 de noviembre de 2011 se publicó en el BOE el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo

⁹⁴⁷ En este sentido, resulta de interés la lectura de LÓPEZ PELLICER, J.A., “Sobre el nuevo régimen de valoraciones de suelo”, op. cit., p. 123.

⁹⁴⁸ ORTIZ BALLESTER, J., “Algunas reflexiones sobre la incidencia de la LS en el Derecho Urbanístico Valenciano: la valoración del suelo en el proyecto de reparcelación”, *RDU*, nº 259, 2020, p. 176.

gracias a la habilitación contenida en la Disposición Final Segunda del Texto Refundido de la Ley de Suelo, por la que se autorizó al Gobierno al desarrollo de la misma, algo más que necesario por otro lado dada la excesiva parquedad de esta Ley en cuanto a las previsiones en materia de valoración. Como veremos, las dos modificaciones sustanciales que lleva a cabo la vigente Ley de Suelo tienen que ver no sólo con los métodos de valoración, sino sobre todo, con la clasificación del suelo. Así, se reconocen dos sistemas distintos para la valoración de cada una de las situaciones básicas de suelo que reconoce. El suelo rural calculará su valor en función de la capitalización de rentas, mientras que el suelo urbano se hará en virtud del método residual. Queda así desvinculada, al menos sobre el papel, la valoración del suelo de la clasificación del suelo, bajo la fundamentación poco creíble, de instaurar las técnicas de valoración más objetivas, que no permitan la incidencia especulativa sufrida por las anteriores leyes del Suelo.

Como hemos tenido ocasión de ver en los capítulos anteriores, la intención del legislador se ha quedado simplemente en eso, es una mera declaración de principios, que decididamente no iba a ser llevada a la práctica. Comenzando por la repetida afirmación de que no se contabilizarían expectativas urbanísticas, que es lo que a nuestro tema interesa, cuya inconsistencia ha quedado patente no sólo en el campo propio de las valoraciones del suelo a efectos expropiatorios, sino también en cuanto a las indemnizaciones se refiere en el ámbito de la responsabilidad patrimonial urbanística de la Administración.

Coincidimos en este punto con Fernández Torres⁹⁴⁹ cuando afirma que esta falta de rigor, razonabilidad y racionalidad del modelo de sistema de valoraciones definido por el legislador obedece a una razón, como es abaratar el coste de adquisición del suelo -destinado a las obras públicas, en todo caso- y beneficiar así a los promotores y agentes urbanizadores, incluidos los que no disponen de suelo en propiedad y por extensión a las entidades crediticias.

Por su parte, la Exposición de Motivos de la Ley de Suelo de 2008 parte de la crítica del sistema en vigor, en la medida en que aquel incorporaba -dice- las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos. Para evitarlo, desvincula clasificación del suelo y valoración, ordenando que el suelo se tase según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive y se apoya exclusivamente en la situación rural o urbana, en la que se encuentran los terrenos⁹⁵⁰, proclamando a los cuatro vientos la inaplicabilidad de expectativas urbanísticas enarbolando aquello de

⁹⁴⁹ FERNÁNDEZ TORRES, J.R., Proemio en HUMERO MARTÍN, A.E., *Valoraciones expropiatorias y urbanísticas: LRSV 6/98 frente al TRLS 2/2008. Estudio comparativo del procedimiento de valoración de ambas normativas mediante su aplicación a doce casos reales*, Cizur Menor, Aranzadi Thompson Reuters, 2011, p. 18.

⁹⁵⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo: Valoración general", op. cit., p. 68.

que debe valorarse lo que hay, no lo que el Plan dice que puede haber en el futuro". Uno de los factores clave de este cambio de determinación son las Sentencias 61/97, de 20 de marzo y 164/01, de 11 de julio, del Tribunal Constitucional, que resolvieron que la labor de determinar los usos del suelo con arreglo a un determinado modelo urbanístico no eran competencia del Estado, que sólo debía limitarse a fijar las normas sobre valoración del suelo en la expropiación y las grandes categorías con arreglo al cual debe clasificarse. Bajo estas directrices, la LS07 ha instituido una nueva distinción entre los tipos de suelo, que busca alejarse de las antiguas clasificaciones de suelo⁹⁵¹, no sólo como modelo ideal, sino también en su propia definición. El objeto de tan drástica modificación es el no prejuzgar siquiera sea indirectamente un concreto modelo urbanístico, ya que con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, no deja de ser una técnica urbanística⁹⁵². Esta situación, como veremos, ha sido ampliamente criticada por la doctrina.

Distingue la Ley dos situaciones básicas del suelo, que son las que van a definir los estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual, rural o urbana, estados que agotan el objeto de la ordenación del uso asimismo actual del suelo y son, por ello, los determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así el carácter estatutario al régimen de éste⁹⁵³. Así las cosas, hay un suelo rural, entendido como suelo que no está funcionalmente integrado en la trama urbana y otro urbanizado, entendiendo por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad.

Desde esta perspectiva, los criterios de valoración establecidos por la Ley vigente persiguen determinar, con la necesaria objetividad y seguridad jurídica, según establece la propia Ley, el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación⁹⁵⁴. Valor de sustitución que entronca con el principio de indemnidad del artículo 33 CE. La pregunta

⁹⁵¹ Conviene recordar, *grosso modo*, que la Ley del Suelo de 1956 instituyó tres categorías de suelo: suelo urbano, suelo de reserva urbana y suelo rústico. Por su parte, el Texto Refundido de 1976 mantuvo estas tres categorías de suelo, pero estableciendo una subdivisión dentro de la clasificación -lo que conocemos como calificación-; en este sentido, el suelo urbanizable se desdobló en suelo programado y no programado, que fue finalmente suprimida por RDL de 7 de junio de 1996. Esta clasificación tripartita fue conservada también por la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que estableció otras subdivisiones diferentes - en primer lugar, dentro del suelo urbano, que podía ser consolidado o no consolidado. Y por otro lado, en el suelo urbanizable, que se desgajaba a su vez en suelo delimitado y no delimitado.

⁹⁵² Véase la Exposición de Motivos de la Ley 8/07, de 28 de mayo, de Suelo.

⁹⁵³ STS de 18 de julio de 2007 (ROJ 5788/2007, rec. 8948/2003, Pte. Fernández Valverde).

⁹⁵⁴ Motivo V de la Exposición de Motivos de la Ley 8/07, de 28 de mayo, de Suelo.

obligada es si deben incluirse las expectativas en la valoración. Si atendemos al artículo 33CE, este principio de indemnidad no obliga al legislador a valorar las expectativas del mercado de suelo, ya que dichas potencialidades pueden no coincidir con la realidad futura y que tampoco se deben considerar desde el punto de vista de la valoración del balance de una empresa que se rija por el principio de prudencia contable. Pero la observación de que la expropiación de un bien deba ser compensada con la indemnización correspondiente puede vincularse con la idea de una indemnización justa⁹⁵⁵. Es necesario recordar que la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en su exposición de motivos, proclamaba que el concepto jurídico indeterminado de justiprecio reclama que, en cada caso, se llegue al precio merecedor del calificativo de justo a través de alguno de los criterios que prevé, lo que determina la búsqueda del valor que alcanzaría en el mercado mediante un proceso reflexivo que exteriorice los parámetros empleados, permitiendo así comprobar, sin ninguna duda, que el resultado se corresponde con ese valor de mercado⁹⁵⁶.

La Ley de Suelo de 2008 se caracteriza, en cuanto se refiere al régimen de valoraciones, en no reconocer al propietario ninguna plusvalía urbanística hasta que el proceso urbanizador ha finalizado⁹⁵⁷. Este objetivo se consigue al disociar

⁹⁵⁵ El Tribunal Constitucional ha indicado, en su Sentencia 166/1986, asunto Rumasa II, que la Constitución no exige necesariamente atender al valor de mercado del bien sino que permite al legislador elegir otros criterios siempre que éstos no determinen una indemnización inadecuada o desproporcionada. Continúa «en cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de justo precio, dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable. Conforme a lo expuesto, la garantía constitucional de la correspondiente indemnización concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación».

En opinión de Baño León, se aprecia que el Tribunal Constitucional nada entre dos aguas. Por una parte dice que debe haber un equilibrio proporcional que permite distintas posibilidades de valoración, lo que significa que no siempre se acude al valor de mercado, que incluye todas las expectativas, incluso las más especulativas. Pero por otro lado, la misma sentencia alude al valor real, lo que parece indicar el valor de mercado que, sin embargo, queda desautorizado cuando el Tribunal explica el valor real como razonable equilibrio entre el daño infligido al sujeto expropiado y su reparación. En efecto, un equilibrio razonable no alude al valor real de la cosa expropiada, sino a la idea de compensación de un daño, propio de la responsabilidad, lo que justifica su conclusión de que según el TC, el legislador puede buscar métodos de valoración que no garanticen el valor de mercado del bien, siempre que sean razonables. Véase BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, op. cit., pp. 388-389.

⁹⁵⁶ Véanse las SSTs de 11 de abril de 2005 (ROJ 2169/2005, rec. 1563/2001, Pte. González Navarro); de 26 de octubre de 2006 (ROJ 6426/2006, rec. 8019/2003, Pte. Robles Fernández); de 13 de noviembre de 2007 (ROJ 7408/2007, rec. 6851/2004, Pte. Robles Fernández) y de 17 de noviembre de 2008 (ROJ 6058/2008, rec. 5709/2007, Pte. Martínez de Velasco).

⁹⁵⁷ PAREJO ALFONSO, L., "El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007, de Suelo", *RDU*, nº 237, 2007, pp. 36-37.

la valoración de la clasificación del suelo: la valoración dependerá de su situación básica⁹⁵⁸. El legislador tiene un amplio margen de discrecionalidad, cuyo límite es la prohibición de incautación, es decir, un valor que sea inferior al que el suelo tiene por lo que es en el presente. Sólo en aquellos suelos que cuenten con la seguridad jurídica de su transformación urbanística y respecto de los que el legislador prescindiera de la valoración de cualquier plusvalía, podría decirse en rigor que se trata de una valoración inadecuada desde el punto de vista del artículo 33 CE⁹⁵⁹.

Debemos partir de una premisa, como es que el suelo vale en función de su uso. Como bien sabemos, el mercado del suelo no es originario sino derivado, ya que los diferentes usuarios urbanos no demandan, por regla general, suelo en sí mismo, sino viviendas o locales especialmente localizados. El suelo urbano no tiene valor en sí mismo, fuera de su coste de oportunidad agrícola o su coste de urbanización, sino en virtud de lo que en él se pueda edificar, puesto que su aprovechamiento viene determinado por las posibilidades reales de edificar permitidas por el planeamiento. No es, por ello, el precio del suelo el que determina el de la vivienda, sino que es éste el que determina aquél⁹⁶⁰.

En cuanto al valor de un suelo urbanizable sin ordenación urbanística –también el del suelo no urbanizable–, dependerá del posterior desarrollo de la planificación, de tal forma que la buena práctica mercantil aconsejaría una valoración que no atendiera a las expectativas urbanísticas, ya que éstas dependen de decisiones políticas ulteriores, normalmente discrecionales. Sin embargo, a la hora de valorar el suelo a efectos expropiatorios, es difícil considerar que el legislador prescinda de dichas expectativas, pues por ser futuras e inciertas no reflejan adecuadamente el valor del bien, es decir, precisamente el criterio que emplean la Ley de Suelo y Valoraciones de 1998 y la de 2008, no reconocer plusvalías urbanísticas en estos casos. En el caso del suelo urbanizable, sin embargo, la propia Ley del Suelo de 1956 le reconocía la plusvalía urbanística que el Plan incorporaba. Con las leyes de suelo de 2007 y 2008, el asunto es mucho más complejo dado que el Estado prescinde de la clasificación del suelo; así las cosas, si bien no reconoce toda la plusvalía derivada de la simple ordenación urbanística, sí reconoce una parte de esa plusvalía, independientemente de que las obras de urbanización hayan comenzado.

¿Cuál debe ser, por tanto, el contenido del justiprecio? ¿Debe ser el de sustitución⁹⁶¹ del bien, es decir, el que sea suficiente para adquirir otro de

⁹⁵⁸ ORTIZ BALLESTER, J., "Algunas reflexiones sobre la incidencia de la LS07 en el Derecho Urbanístico Valenciano", op. cit., p. 176.

⁹⁵⁹ BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, op. cit., pp. 391-392.

⁹⁶⁰ ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op. cit., p. 42.

⁹⁶¹ STS de 29 de octubre de 1973 (ROJ 2202/1973, Pte. Martín de Hijas Muñoz).

similares características? ¿Es necesario que se dé un equilibrio razonable⁹⁶² entre el bien expropiado y la indemnización? De ser así ¿podría conseguirse a través del valor real o como sostiene la doctrina, a través del valor de mercado, de forma que el valor real equivaldría al valor de sustitución al que se refiere la jurisprudencia? ¿Significa entonces que el valor real no equivale al valor de mercado para la determinación del contenido de la garantía indemnizatoria? Intentaremos dar solución a alguna de estas cuestiones a continuación.

3.2. EL RECONOCIMIENTO DE EXPECTATIVAS DE APROVECHAMIENTO EN LA VALORACIÓN EXPROPIATORIA

El régimen jurídico de la expropiación forzosa, en un sistema jurídico que reconoce la propiedad privada, supone la posibilidad excepcional de que el propietario sea privado de un bien o de alguna de las facultades del derecho subjetivo. Pero como este derecho a la propiedad es un derecho constitucionalmente reconocido, la privación del mismo exige garantías específicas⁹⁶³. Como sabemos, esta técnica puede ser utilizada de varias formas distintas, dependiendo del principio urbanístico que se trate de defender, bien sea como reflejo del principio de reparto equitativo de beneficios y cargas – expropiación para sistemas generales o dotaciones locales-, pero también lo puede ser del principio de participación en las plusvalías derivadas del planeamiento, como sistema de actuación que no tiene por objeto la ejecución de obras públicas o derivada del incumplimiento de la función social de la propiedad. Así lo estableció el artículo 206 del Texto Refundido de 1992, que sistematizó los supuestos expropiatorios y aparece regulado a día de hoy en el artículo 29 de la Ley de Suelo de 2008⁹⁶⁴.

En cualquier caso y de acuerdo con el artículo 21.1.b), las reglas de valoración se aplican a todas las actuaciones expropiatorias, cualquiera que sea su finalidad y la legislación que la motive.

⁹⁶² STC 166/86, de 19 de diciembre.

⁹⁶³ SERRANO ALBERCA J.M., *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*, op. cit., p. 207.

⁹⁶⁴ STS de 19 de abril de 1990 (ROJ 15647/1990, Pte. Barrio Iglesias) «según se desprende (...) del RGU, por una parte la ejecución de los planes de ordenación por polígonos completos o unidades de actuación no es la única forma de llevarla a cabo, sino que sólo viene impuesto cuando se actúa por alguno de los sistemas legalmente establecidos –compensación, cooperación o expropiación-, pudiendo prescindirse de unos y otras cuando se trata de ejecutar directamente los sistemas generales o alguno de sus elementos o de realizar actuaciones asiladas en suelo urbano, en que la forma de operar es la expropiación urbanística –no el sistema de expropiación– a ejercitar sobre el suelo que sea necesario».

3.2.1. La indemnización como elemento de configuración de la valoración del suelo expropiatoria; principios inspiradores

La expropiación forzosa constituye una de las medidas interventoras administrativas más características y enérgicas y como consecuencia del sacrificio patrimonial que supone para el expropiado, una de las más depuradas técnicamente⁹⁶⁵. Debido a los gravosos efectos que conlleva el ejercicio de esta potestad, el artículo 33 CE establece la necesaria existencia de concretas garantías para el expropiado, como son la previa causa de utilidad pública⁹⁶⁶, el sometimiento de la Administración al procedimiento efectivo y, en cuanto nos interesa, el derecho del expropiado a la indemnización.

Este último es, de entre sus rasgos definitorios, el más importante, no como simple condición de eficacia, sino a modo de presupuesto esencial y de validez, de tal modo que sin él no hay expropiación, sino mera vía de hecho⁹⁶⁷. La indemnización a abonar en sustitución del bien expropiado se configura, pues, en una garantía constitucional, en un derecho sin el que no se puede justificar la intromisión de los poderes públicos⁹⁶⁸.

Como bien sabemos, una actividad ablatoria que sustrae imperativamente bienes y derechos de contenido patrimonial sólo puede compaginarse con los principios que nutren el Derecho Administrativo, en la medida en que exista una compensación justa que permita restablecer la situación jurídica mermada⁹⁶⁹. En verdad, el término justiprecio encarna una dialéctica conflictiva entre la justicia de la operación expropiatoria, que suscita un concepto indeterminado, contingente e históricamente variable de lo que en cada caso puntual se estime *aequum et bonum* y la legalidad del precio, que ha de ajustarse a los complejos, heterogéneos y casuísticos criterios de valoración sancionados legalmente y modulados por la labor cadenciosa de los Tribunales.

No fue hasta la Ley expropiatoria de 1836 cuando se reconoce el derecho a la inviolabilidad de la propiedad privada, sin que pudiera obligarse a los particulares, corporaciones o establecimientos a que cedieran o enajenaran lo que fuera de su propiedad. Tras ella, se reconoció constitucionalmente el

⁹⁶⁵ PIZARRO NEVADO, R., "La valoración del suelo en la nueva legislación urbanística", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 14, 1993, p. 60.

⁹⁶⁶ STS de 16 de abril de 1986 (ROJ 9652/1986, Pte. González Mallo) y STC 67/1986, de 19 de abril.

⁹⁶⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Urbanístico*, Vol. 2, op. cit., p. 253.

⁹⁶⁸ STS de 17 de diciembre de 2013 (ROJ 6268/2013, rec. 1623/2013, Pte. Olea Godoy).

⁹⁶⁹ RUÍZ LÓPEZ, M.A., "Reflexiones sobre los criterios de determinación del justiprecio en las expropiaciones ordinarias", *RUE*, nº 26, 2012, pp. 119-149.

derecho a indemnización por expropiación forzosa⁹⁷⁰. A día de hoy, ninguna duda cabe sobre el hecho de que el Tribunal Constitucional ha consagrado el derecho a la indemnización como una garantía patrimonial consustancial al ejercicio de la potestad expropiatoria, entendiendo así que la Constitución prohíbe toda forma de privación confiscatoria⁹⁷¹.

Cuestión distinta es la del momento del pago, ya que a pesar de que las primeras regulaciones en la materia establecieron que este desembolso fuera previo⁹⁷², el devenir legislativo hizo que se diluyera esta obligación y que la garantía expropiatoria se cumpliera con el pago efectivo de la indemnización, sin necesidad de que se llevara a cabo de forma previa a la ocupación del inmueble expropiado, estando todo ello considerado constitucionalmente legítimo⁹⁷³.

En cuanto a su determinación, pocos conceptos jurídicos alcanzan cotas de tanta complejidad como el *quantum* de la expropiación forzosa. La fijación de este valor es una ardua tarea en la que conviven criterios valorativos técnicos –a los que ya hemos hecho mención con anterioridad– y ciertos principios esenciales a los que necesariamente ha de atenderse. Estos criterios de valoración se han mantenido a través de los distintos textos legales y han sido corroborados por los tribunales. Sin embargo y en cuanto nos interesa, no existen reglas concretas que establezcan qué criterios deben regir para la fijación del *quantum* indemnizatorio. De ahí que se haya remitido enteramente a la labor aplicativa de los jueces⁹⁷⁴, cuyo balance en general ofrece, en opinión de la doctrina⁹⁷⁵,

⁹⁷⁰ Artículo 10 de la Constitución de 1837, «Ningún español será privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización». Como sabemos, el adjetivo previo ya no se recoge en la vigente ley expropiatoria ni tampoco en la CE; se perdió por el camino.

⁹⁷¹ LÓPEZ MENUDO, F. y CARRILLO DONAIRE, J.A., “Los justiprecios de valor cero (A propósito de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la valoración de empresas del grupo RUMASA)”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 45, 2002, p. 163.

⁹⁷² La regla general imponía el pago previo del justiprecio para que el efecto expropiatorio pudiera producirse (art. 10 de la Constitución de 1876), según el modelo francés definido en el art. 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. El artículo 349 CC enfatizó el criterio como una garantía esencial de la institución, sin la cual ésta debería ser tratada como una vía de hecho combatible inmediatamente por la expeditiva vía interdictal. Una multiplicidad de Leyes especiales fue necesario dictar para extender la expropiación fuera de las obras públicas. No fue hasta la Ley de 7 de octubre de 1939 que, invocando la necesidad de una rápida reconstrucción de los daños de la guerra civil, eliminó la exigencia de que el pago de la indemnización fuese previo a la eficacia de la operación expropiatoria, aunque limitando este régimen a los supuestos declarados de urgente ejecución por el Gobierno. Sin embargo, de esta posibilidad, formulada como excepción a aquella regla común del previo pago, fue hecho un uso amplísimo. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954 medio siglo después”, *Revista de Administración Pública*, nº 156, pp. 253-254.

⁹⁷³ STC 166/1986, de 19 de diciembre.

⁹⁷⁴ La STS de 3 de junio de 1971 (ROJ 1685/1971, Pte. Martín de Hijas Muñoz) establece que el criterio único de valoración aplicable es el de la jurisprudencia de los tribunales.

resultados altamente insatisfactorios en lo que concierne a este montante. Este es, sin duda, el aspecto del sistema valorativo más criticado por la doctrina. Pese a todo, la jurisprudencia optó históricamente por la aplicación de los principios de equivalencia consustantiva⁹⁷⁶.

No obstante, no ha sido éste el único criterio jurisprudencial mantenido, ya que como veremos, esta correspondencia ha sido superada, al establecer la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, que era precisa la existencia de un equilibrio proporcional con el daño expropiado y su reparación, de tal forma que el justiprecio entendido como valor de sustitución, pueda incluso ser superior al precio de mercado, al incorporar factores subjetivos para el expropiado⁹⁷⁷. También fue esta teoría inicial superada por el Tribunal Supremo y el valor real del bien indemnizable dejó de ser, sin más, el valor de mercado. Por el contrario, se estableció que se trataba del valor objetivo del bien o derecho, establecido en términos de equidad y mediante el empleo de criterios estimativos o excluyentes, es decir el valor que permita mantener el patrimonio del expropiado, tanto sin menoscabo injusto como sin enriquecimiento injusto⁹⁷⁸.

Pero no podemos olvidar que el principio general de garantía patrimonial del perjudicado postula una reparación integral, que restablezca en su totalidad el *status* patrimonial que aquella venía disfrutando antes de la causación del perjuicio antijurídico, lo que debe ser entendido en este caso, *mutatis mutandi*, como la privación del bien o derecho debido a la expropiación forzosa. Por ello, también se formula como garantía de indemnidad de la situación patrimonial del expropiado⁹⁷⁹ lo que implica que en la determinación del justiprecio se ha de tener en cuenta no sólo el valor de los bienes expropiados en sentido estricto, sino también todos los demás perjuicios patrimoniales derivados de la

⁹⁷⁵ LEGUINA VILLA, J., "La responsabilidad del Estado y de las Entidades Públicas Regionales o Locales por los daños causados por sus agentes o por sus servicios administrativos", *Revista de Administración Pública*, nº 92, 1986, p. 34.

⁹⁷⁶ SSTS de 31 de mayo de 1979 (ROJ 3480/1979, rec. 5233/1979, Pte. Algara Sáinz); de 3 de abril de 1987 (ROJ 2410/1987, Pte. Fuentes Lojo) y de 27 de febrero de 1991 (ROJ 15213/1991, Pte. Hernando Santiago). También se hace referencia a la sustitución patrimonial íntegra, que establece que el justiprecio debe ser acorde al principio de valor de sustitución de los bienes expropiados, entendiendo aquel que sea suficiente para adquirir otro bien análogo al que se priva por expropiación; véanse las SSTS de 31 de mayo de 1979 (ROJ 3170/1979, Pte. Algara Sáinz); de 3 de noviembre de 1986 (ROJ 5922/1986, Pte. González Mallo) y de 24 de mayo de 1994 (ROJ 17228/1991, Pte. Sanz Bayón). Este criterio conlleva necesariamente que la valoración se haga a precios de mercado. De ahí la tradicional correlación entre valor de sustitución y valor de mercado, como recogen las SSTS de 16 de junio de 1987 (ROJ 4221/1987, Pte. Fuentes Lojo) y de 16 de junio de 1987 (ROJ 4218/1987, Pte. García-Ramos Iturralde).

⁹⁷⁷ STC 166/1986, de 19 de diciembre.

⁹⁷⁸ SSTS de 18 abril 1989 (ROJ 2551/1989, Pte. Hernando Santiago) y de 18 de febrero de 1992 (ROJ 16541/1992, Pte. Sanz Bayón).

⁹⁷⁹ STS de 19 de abril de 2007 (ROJ 3007/2007, rec. 7241/2002, Pte. Robles Fernández).

expropiación. Indemnizar se entiende, así, en el sentido exacto que tiene, esto es, dejar indemne a la víctima, compensándola económicamente para restaurar la integridad de su patrimonio. Este es el criterio último seguido por el Tribunal Constitucional, que sostiene al respecto que el titular de un interés patrimonial legítimo debe ser indemnizado por la Administración al haber sido expropiado, dado que la expropiación forzosa constituye una garantía constitucional reconocida en el artículo 33.3 de la Norma Fundamental, que alcanza tanto a la medidas ablatorias del derecho de propiedad privada en sentido estricto, como a la privación de toda clase de bienes y derechos individuales e incluso de intereses legítimos de contenido patrimonial⁹⁸⁰.

Otro tema polémico que se ha plantea al estudiar la valoración del suelo es, como bien hemos podido comprobar a lo largo de este estudio, el de si deben tenerse en cuenta sus expectativas de futuro y no sólo el valor actual de los bienes⁹⁸¹. Veremos que estas expectativas, en su calidad de derechos de contenido patrimonial, constituyen un elemento más de la valoración del suelo, integrando una partida que debe ser necesariamente indemnizada en base a los dictados objetivos del artículo 23 TRLS08. Nos interesaremos, a continuación, por las cuestiones aludidas, al estar directamente relacionadas con la conformación del valor del suelo.

A. Elementos del justiprecio

Como hemos visto hasta el momento, aquellos propietarios que resultan expropiados son acreedores de un contravalor económico en concepto de indemnización. Sin embargo, el legislador hace que en esa indemnización no sólo tenga cabida el valor económico que, de forma estricta y objetiva, sea sustitutorio del bien o derecho expropiado, que es lo que se denomina propiamente justiprecio, sino que como la misma está enderezada a dejar indemne el patrimonio global del expropiado en la mayor medida posible⁹⁸², la indemnización expropiatoria habrá de colmar, además, otros aspectos como por ejemplo, el valor subjetivo, espiritual o sentimental que la desposesión implica para el expropiado.

De este modo, la indemnización expropiatoria se compone de diversas partidas que tienen por objeto cubrir los diferentes aspectos de la indemnidad requerida por el artículo 33 CE, sin que deba entenderse que el único perjuicio que debe

⁹⁸⁰ STC 227/1998, de 29 de noviembre.

⁹⁸¹ A juicio de Valencia Martín, sí que son admisibles dado que son consecuencia de la consideración del justiprecio como valor de sustitución y sería una prueba más de la postura garantista que adopta la jurisprudencia en materia de justiprecio. Véase VALENCIA MARTÍN, G., "El justiprecio en la Expropiación Forzosa", op. cit., p. 83.

⁹⁸² SEGOVIA ARROYO, J.A., "El premio de afección en la jurisprudencia: su diferente alcance para propietarios y arrendatarios. Análisis de su procedencia en la ejecución del planeamiento urbanístico por el sistema de compensación", *RDU*, nº 189, 2001, p. 12.

indemnizarse al expropiado es el daño económico sufrido. Diferenciamos así el justiprecio estricto, del justiprecio final.

a. Justiprecio en sentido estricto

Este justiprecio está compuesto tan sólo por el valor inicial del bien, el derivado del método de valoración establecido por la legislación. Se trata, al fin y al cabo, del valor base, que está integrado exclusivamente por el valor económico que sea estricta y objetivamente sustitutorio del bien o derecho expropiado.

Se obtiene por la aplicación del método de valoración elegido por la ley para el concreto tipo de suelo que sea objeto de expropiación. Así, aquellos suelos en situación básica de rural al amparo de la Ley de Suelo de 2008, serán objeto de valoración por el método de capitalización de rentas (arts. 23 y 17 RVLS). El valor que se obtenga de aplicar este método será el valor inicial, que nos dará un justiprecio estricto sobre el que irán añadiéndose el resto de elementos que conformarán el justiprecio a entregar al expropiado, al que denominaremos «justiprecio final». De modo que el justiprecio estricto se corresponde con el valor del suelo sin aditamento alguno, un lienzo sobre el que añadir el resto de componentes indemnizatorios.

Este justiprecio estricto nunca será entregado al expropiado, dado que el que le corresponde es el justiprecio final, al que se le habrán añadido el resto de elementos con el fin de que la indemnización sea realmente compensatoria de todos los conceptos que pudieran haber resultado perjudicados por la expropiación, de conformidad con los dictados del artículo 33 CE, al referirse a la indemnidad del propietario.

b. Indemnización final

Es la indemnización expropiatoria que se le entregará al expropiado y que engloba no sólo el justiprecio estricto, sino también el resto de elementos a los que haremos referencia con más detalle a continuación. La inclusión de estas partidas económicas no sólo resulta necesaria, sino que es en todo punto indispensable para que se alcance el tan ansiado valor de mercado al que aspira el propietario que ha sido privado de su propiedad de manera forzosa, puesto que al adecuarlo a la realidad se logrará una casi digna aproximación a la indemnidad del expropiado.

Para ello, deben añadirse ciertos aspectos económicos a esta indemnización final, como el incremento del 5 por cien correspondiente al premio de afección, una cuantía correspondiente a la ocupación temporal, el posible demérito que se hubiera causado por una expropiación parcial, etc. Y entre todos estos elementos, debemos destacar la partida correspondiente a las expectativas urbanísticas, ingenuamente bautizados como factores de localización por la Ley de Suelo de 2008.

Los conceptos indemnizables que deben integrar el justiprecio final son:

- Las obras e instalaciones existentes en el inmueble expropiado, por ejemplo, árboles maderables⁹⁸³; un almacén⁹⁸⁴; una nave o un cerramiento metálico⁹⁸⁵. Se pagarán de forma independiente, siempre que no se hayan contabilizado.
- La indemnización de los perjuicios económicos derivados de la pérdida de cosechas pendientes⁹⁸⁶ y de arranque de plantaciones⁹⁸⁷.
- Cuantos derechos reales hubiere sobre la finca objeto de expropiación. Así, deben satisfacerse todos los derechos que, siendo distintos del derecho de propiedad, recaigan sobre el suelo objeto de valoración, puesto que como el suelo debe adquirirse por la Administración libre de cargas, procederá a la extinción de sus respectivos contratos⁹⁸⁸. Debe hacerse de forma separada a la que corresponda al propietario expropiado⁹⁸⁹. También deben satisfacerse, además, los daños y perjuicios que sufra la explotación agrícola del arrendatario y en ciertos casos, una parte de la plusvalía⁹⁹⁰.
- El premio de afección, al que ya hemos hecho referencia y que representa el valor subjetivo que para el propietario representa el bien expropiado. Su cuantía, a tanto alzado, es del 5 por cien sobre la suma del importe

⁹⁸³ STS de 29 de enero de 2013 (ROJ 315/2013, rec. 1523/2010, Pte. Fonseca-Herrero Raimundo).

⁹⁸⁴ STS de 25 de febrero de 2013 (ROJ 943/2013, rec. 3427/2010, Pte. Del Riego Valledor).

⁹⁸⁵ STS de 2 de julio de 2013 (ROJ 3578/2013, rec. 4162/2010, Pte. Fonseca-Herrero Raimundo).

⁹⁸⁶ STS de 6 de junio de 2000 (ROJ 4632/2000, rec. 1565/1996, Pte. Hernando Santiago).

⁹⁸⁷ STS de 17 de septiembre de 2013 (ROJ 4543/2013, rec. 5749/2010, Pte. Olea Godoy).

⁹⁸⁸ SSTS de 26 de enero de 2015 (ROJ 100/2015, rec. 2373/2012, Pte. Herrero Pina); de 7 de abril de 2014 (ROJ 1595/2014, rec. 3227/2011, Pte. Córdoba Castroverde) y de 25 de julio de 2013 (ROJ 4370/2013, rec. 841/2011, Pte. Herrero Pina).

⁹⁸⁹ Aunque, en puridad, no se trata de una expropiación concreta de estos derechos, como bien podría pensarse. La Administración podría hacerlo y expropiar estos derechos de forma directa en caso de resultar necesario, por permitirlo la LEF, pero no es el caso. En realidad, la expropiación forzosa es causa de extinción del contrato de arrendamiento y aparcería porque se expropia la finca sobre la que aquéllos recaen. Se expropia la finca y no estos derechos concretos. Véase AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A., "La expropiación forzosa en los arrendamientos rústicos", *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 117, 1981, pp. 74-75.

⁹⁹⁰ Establece la Disposición Adicional Segunda de la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos, que en los casos de fincas que tuvieran la condición de rústicas al iniciarse el arrendamiento y hayan adquirido un plusvalor en el expediente de expropiación por corresponderles en tal momento distinta calificación, el propietario expropiado deberá abonar al arrendatario, con cargo a dicho plusvalor, una doceava parte del precio de la tierra por cada año que le reste de vigencia al contrato, valorada la tierra según el precio que tengan las fincas rústicas similares a la arrendada y sin que lo que abone el propietario pueda alcanzar nunca el valor total atribuido a las fincas ni la mitad del plusvalor.

final de los bienes y derechos expropiados⁹⁹¹ sin que, en principio, proceda su abono sobre las indemnizaciones complementarias.

- La indemnización por rápida ocupación en caso de que se lleve a cabo por el procedimiento de urgencia⁹⁹².
- La indemnización por ocupación temporal⁹⁹³.
- Los gastos derivados del traslado del inmueble expropiado, ya sea traslado de negocios, vivienda o de maquinaria y aperos.
- El lucro cesante o beneficio dejado de percibir a resultas de la expropiación. No se permiten computar como tal las ganancias dejadas de percibir que fueran meramente posibles, derivadas de resultados inseguros y desprovistos de certidumbre, como por ejemplo, por demora en la siembra. Las pruebas de las ganancias dejadas de obtener han de ser rigurosas, no admitiéndose las que sean dudosas y de carácter contingente⁹⁹⁴. No se indemniza este lucro cesante cuando una actividad cuya ejecución ha cesado a resultas de la expropiación, legalmente estaba condicionada a que resultase su interés prevalente frente a otros⁹⁹⁵.
- La indemnización correspondiente al demérito causado, en los casos de expropiación parcial. Se trata de resarcir todos los perjuicios causados por la reducción de los terrenos que no han sido expropiados. Como viene declarando el Tribunal Supremo, se reconoce este derecho a la indemnización por la disminución o lesión que, en su aprovechamiento, sufra una finca parcialmente expropiada, puesto que el principio general contenido en el artículo 1 LEF obliga a compensar no sólo la pérdida del bien, sino también cualquier menoscabo o concurrencia dañosa que se experimente con ocasión de la privación de la privación coactiva de la propiedad⁹⁹⁶. Esta indemnización debe siempre ser proporcionada al perjuicio real⁹⁹⁷. Un ejemplo lo constituye el hecho de que un inmueble se vea surcado por cables de conducción eléctrica de 132 Kw y ocupado por una torre de apoyo, puesto que pierde el atractivo que para la construcción de uso residencial tenía, frente al que siguen teniendo otros

⁹⁹¹ SSTS de 19 de enero de 2015 (ROJ 105/2015, rec. 2801/2012, Pte. Córdoba Castroverde) y de 27 de mayo de 2013 (ROJ 266/2013, rec. 5990/2010, Pte. Herrero Pina).

⁹⁹² SSTS de 26 de diciembre de 2013 (ROJ 6284/2013, rec. 179/2013, Pte. Del Riego Valledor) y de 22 de enero de 2000 (ROJ 294/2000, rec. 8832/1995, Pte. Peces Morate).

⁹⁹³ SSTS de 3 de febrero de 2014 (ROJ 339/2014, rec. 2848/2011, Pte. Del Riego Valledor) y de 16 de junio de 2009 (ROJ 3810/2009, rec. 6556/2005, Pte. Díez-Picazo Giménez).

⁹⁹⁴ STS de 19 de noviembre de 1997 (ROJ 6950/1997, rec. 3863/1993, Pte. González Rivas).

⁹⁹⁵ STS de 11 de febrero de 1995 (ROJ 8399/1995, Pte. Peces Morate).

⁹⁹⁶ STS de 13 de noviembre de 2007 (ROJ 7408/2007, rec. 6851/2004, Pte. Robles Fernández).

⁹⁹⁷ SSTS de 22 de febrero de 1993 (ROJ 1833/1993, Pte. Martín de Hijas); de 26 de marzo de 1994 (ROJ 2061/1994, rec. 2284/1991, Pte. Peces Morate) y de 9 de mayo de 1994 (ROJ 19118/1994, Pte. Peces Morate).

terrenos que la circundan, al tratarse de una zona con buenas comunicaciones y servicios, cercana a centros culturales o deportivos⁹⁹⁸. En su indemnización, deben valorarse las características, rentabilidad y aprovechamiento del resto de la finca no expropiada⁹⁹⁹.

- También es necesario que se tenga en cuenta el coste de la vida, esto es, el incremento de precios al consumo¹⁰⁰⁰.
- Y por último, constituye una partida indemnizable para el expropiado aquella que deriva de los factores de localización, hasta ahora denominadas de forma poco afortunada, expectativas urbanísticas, siempre que se reúnan los requisitos necesarios y resulten acreditadas.
- Asimismo, se indemnizarán los valores no urbanísticos, intrínsecos y extrínsecos, a los que hemos hecho referencia más atrás y que, en cualquier caso, no constituyen expectativas urbanísticas.

B. El principio de indemnidad y la indemnización expropiatoria

El de indemnidad suele ser considerado el principio fundamental que inspira las normas jurídicas que regulan la determinación del justiprecio y de las indemnizaciones por daños. En virtud del mismo, el expropiado –o la víctima del daño–, debe ser compensado por todos los perjuicios patrimoniales que para él se deriven del sacrificio de sus bienes y derechos¹⁰⁰¹.

Esto es acorde a la institución de la responsabilidad recogido de forma general por la CE (art. 106.2), que establece un sistema unitario, general, de responsabilidad directa y objetiva y, en cuanto nos interesa, establece la reparación integral del perjuicio causado al ciudadano. En su virtud, la indemnización que se ofrece debe lograr lo que literalmente recoge la propia palabra, como es que la víctima quede indemne, esto es, sin daño. Ha de constituir una reparación plena del daño sufrido y, por tanto, debe suponer un valor de total sustitución de los bienes o derechos de los que se ha visto privado el particular. Razón por la que debe implicar no sólo la restitución del daño

⁹⁹⁸ STS de 8 de febrero de 1997 (ROJ 801/1997, rec. 13663/1991, Pte. Peces Morate).

⁹⁹⁹ STS de 13 de junio de 2011 (ROJ 3860/2011, rec. 4173/2007, Pte. Díez-Picazo Giménez) y de 30 de enero de 2008 (ROJ 567/2008, rec. 9976/2004, Pte. Robles Fernández).

¹⁰⁰⁰ STS de 24 de abril de 1986 (ROJ 2031/1986, Pte. Rosas Hidalgo).

¹⁰⁰¹ DOMÉNECH PASCUAL, G., “Ni más ni menos. El principio de indemnidad y sus excepciones”, *REDA*, nº 156, 2012, pp. 59-60. En el mismo sentido, Escuin Palop sostiene que la idea de compensación económica está inserta en la esencia de la expropiación forzosa, ya que el principio básico de ésta es compensar económicamente, mediante la previa y adecuada indemnización, todo menoscabo que en relación con el bien expropiado sufre su titular. Véase ESCUIN PALOP, V., *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 2008, pp. 291 y 381.

emergente sino también la del lucro cesante, es decir, de las ganancias o beneficios dejados de percibir¹⁰⁰².

Sobre este fundamental principio se asienta el entero edificio normativo, sumamente complejo, que regula la determinación del justiprecio. Es el artículo 33 CE el que establece que la expropiación de bienes y derechos debe conllevar necesariamente una indemnización a la que se refiere como la «correspondiente indemnización», sin que ninguna otra puntualización se haga al respecto; nada dice sobre que esta compensación deba ser previa o justa o lo que es más importante, qué conceptos deben indemnizarse. No mantiene el Texto Constitucional la tradicional denominación de justiprecio con la que ya la Ley de Expropiación de 1879 designaba a la indemnización expropiatoria. Se quería dar a entender con este apelativo, que la compensación económica que se entregara al expropiado, por la privación que se le obligaba a soportar, había de alcanzar la medida justa, aunque sin exceder de ella¹⁰⁰³. La vigente Ley de Expropiación recoge en su articulado esta terminología clásica, pero sin llegar a profundizar en cuanto a su contenido, aunque tampoco importa dado que, como hemos podido observar, las diferentes partidas que componen el justiprecio quieren otorgar una protección integral y completa de cuantos perjuicios pueda haber sufrido el expropiado a causa de la ablación de su derecho. De ahí que se prevean partidas como la del premio de afección, cuyo objetivo es compensar la aflicción causada a nivel emocional por la pérdida del bien.

A la vista de que la legislación no recoge qué partidas deben considerarse necesariamente incluidas en la indemnización, ni siquiera de lo que deba entenderse por valor real, a pesar de que todas las leyes del suelo lo hayan establecido como la *panacea* de la expropiación, por ser un concepto jurídico indeterminado¹⁰⁰⁴. Debemos, así, acudir de nuevo al criterio jurisprudencial para ver el camino trazado, no sin dificultad, en la materia. En efecto, vaya por delante que no ha habido uniformidad en cuanto a su determinación y que la concepción sobre qué debía indemnizarse es muy distinta ahora a la de hace quince años, lo que también es de agradecer dado que pone de manifiesto una evidente adaptación a los tiempos y nuevas necesidades sociales. Incluso los primeros pronunciamientos judiciales ya delataban la preocupación esencial por la fijación, lo más exactamente posible, del justo precio del bien expropiado,

¹⁰⁰² Así se recoge en la STS de 17 de abril de 1998 (ROJ 2458/1998, rec. 2694, Pte. Sieira Míguez), que establecen una sinonimia entre la situación de indemnidad y la reparación integral del daño.

¹⁰⁰³ GÓMEZ DE ENTERRÍA GUTIÉRREZ, N., “La determinación del justiprecio de los terrenos expropiados y su posible impugnación contenciosa”, *RAP*, nº 43, 1964, p. 52.

¹⁰⁰⁴ STS de 30 de junio de 1978 (ROJ 1900/1978, Pte. De Páramo Cánovas).

sin que se produjera ni mengua ni aumento del sacrificio patrimonial operado por causa de la utilidad pública o el interés social¹⁰⁰⁵.

Es posible distinguir tres tendencias distintas en el criterio jurisprudencial que rodea el contenido de la indemnización expropiatoria. Podemos decir que cada una de ellas ha sido consecuencia y superación de la anterior, no sólo en el tiempo, sino sobre todo en cuanto a su tenor resarcitorio. Así, vamos a ver que se ha pasado de considerar que la indemnización debía ser el valor de sustitución, entendido como valor de mercado, a desechar este precio de mercado y buscar un razonable y proporcional equilibrio, hasta llegar a la total indemnidad del expropiado.

a. El valor real como valor de mercado y de sustitución

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tendido históricamente¹⁰⁰⁶ a equiparar el valor real con el precio de mercado¹⁰⁰⁷. Esta idea se formulaba en ocasiones, en el sentido de que el justiprecio había de proporcionar al expropiado una cantidad de dinero suficiente para adquirir un bien análogo, lo que llevaba necesariamente a que su valoración se hiciera a precios de mercado¹⁰⁰⁸.

Incluso la jurisprudencia más temprana señalaba que uno de los módulos más certeros para valorar el bien expropiado era justamente el de conocer el precio que por ellas se pagaba al ser vendidas bajo la libertad proporcionada por la ley de la oferta y la demanda¹⁰⁰⁹.

¹⁰⁰⁵ SSTS de 10 de marzo de 1978 (ROJ 3184/1978, Pte. Serván Mur) y de 29 de marzo de 1974 (ROJ 806/1974, Pte. Serván Mur);

¹⁰⁰⁶ Aunque es cierto que, a pesar de que esta concepción ha sido ampliamente superada, seguimos encontrando pronunciamientos judiciales aislados al respecto, que identifican el valor real del bien con su valor de mercado (STS de 20 de febrero de 1990, ROJ 1478/1990, Pte. Mateos García).

¹⁰⁰⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa, potestad expropiatoria, garantía patrimonial, responsabilidad civil de la Administración*, op. cit., p. 121.

¹⁰⁰⁸ SSTS de 16 de junio de 1987 (ROJ 4221/1987, Pte. Fuentes Lojo) y de 24 de mayo de 1988 (ROJ 3904/1988, Pte. Rodríguez García).

¹⁰⁰⁹ A pesar de que este fuera el criterio jurisprudencial mayoritario, también existen concretas sentencias que se separan de tal criterio, al cuestionarse que el valor de sustitución deba ser equiparado necesariamente al valor real. Véane la STS de 29 de noviembre de 1973 (ROJ 2347/1973, rec. 50385/1972, Pte. Cruz Cuenca). En el mismo sentido, la Sentencia de 21 de noviembre de 1959 (ROJ 1062/1959, Pte. Murga Castro) sostiene que «no siempre puede decirse que el efectivo valor real de la finca sea el precio en venta ofrecido o dado por otras fincas análogas, porque aparte de la peculiaridad de cada caso, las compraventas son en ocasiones estimuladas por especiales anhelos derivados del futuro vital del adquirente, por negocios o trabajos impulsores de la adquisición, por traspasos o cesiones en perspectiva, en suma, por subjetivos y muchas veces personalísimos impulsos y reacciones que desfiguran el auténtico valor de la finca así adquirida». También la de 14 de octubre de 1960 (ROJ 1128/1960, Pte. Carreras Arredondo) afirma que «es principio básico que la

Sin embargo, la doctrina denunció que la identificación del valor de mercado con el valor real del bien, en el sentido de justo precio, acarrea numerosos problemas, ya que se daba por supuesto que los precios de mercado son siempre justos, cuando la experiencia enseña que muy raras veces lo son¹⁰¹⁰. Los precios efectivos no son siempre precios justos, probablemente no lo son casi nunca. La halagadora hipótesis de un mercado perfecto es un modelo ideal que no se cumple jamás en el terreno práctico¹⁰¹¹. Por lo que este criterio fue superado, contemplándose la indemnización desde la perspectiva fundamental de su consideración como valor de sustitución, en consonancia con la jurisprudencia de otros países¹⁰¹².

b. Del valor de sustitución al valor razonable

La STC 166/86, de 19 de diciembre, realizó una importante aportación en cuanto al criterio del montante indemnizatorio, que ha de tenerse como su doctrina más acabada sobre el particular. Estableció que la indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, sin que haga falta atender al valor de mercado, siendo factible acudir a otros criterios también válidos, siempre que no supongan una indemnización inadecuada o desproporcionada, siendo el único límite el de la confiscación.

Señala al respecto que es preciso que entre el bien o derecho afectado y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio, para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable. De este modo, la garantía constitucional de la correspondiente indemnización concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la CE es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación.

El único límite que el Tribunal Constitucional señala al respecto es que las modalidades de valoración legalmente previstas no resulten manifiestamente

indemnización sea justa y equitativa y entrañe una efectiva compensación al valor real, intrínseco, objetivo de los terrenos expropiados».

¹⁰¹⁰ Si el valor real y el precio de mercado fueran conceptos equivalentes en el sentido legal, tanta inconsecuencia sería rebajar el último, como norma, al enfrentarle con el valor fiscal; como el elevarlo, como excepción, en los contados casos en que el valor fiscal esté por encima del venal para llegar, en definitiva, a una ulterior identificación entre valor real y precio de mercado, como resultado laborioso de una corrección en alza o en baja sobre la base de un primer proyecto de valoración que, por razones obvias, quedaba bien excusado. Véase GÓMEZ DE ENTERRÍA GUTIÉRREZ, N., "La determinación del justiprecio de los terrenos expropiados y su posible impugnación contenciosa", op. cit., p. 55.

¹⁰¹¹ ROMAY BECCARIA, J.M., "Expropiación forzosa y política del suelo", RAP, nº 38, 1962, p. 129.

¹⁰¹² VALENCIA MARTÍN, G., "El justiprecio en la expropiación forzosa", op. cit., p. 80.

irrazonables, de modo que entre el valor económico del bien o derecho expropiado y la indemnización exista un proporcional equilibrio¹⁰¹³.

Sobre este criterio y al hilo de las expropiaciones legislativas, García de Enterría calificó este proporcional equilibrio de prima inicial en manos del legislador para la fijación del quantum indemnizatorio, consentida por el Tribunal Constitucional con la intención de rebajar el control de constitucionalidad sobre la indemnización expropiatoria a los casos de abuso manifiesto, desproporcionado o paradigmático¹⁰¹⁴. Este ha sido el criterio mantenido por el TEDH, que ha configurado el justiprecio expropiatorio en virtud del valor económico en que se concreta el sacrificio patrimonial en que la expropiación consista, de suerte que debe existir un equilibrio justo entre las exigencias de la comunidad y la salvaguarda de los derechos individuales¹⁰¹⁵. Sin embargo, a este criterio también se llegó tras superar la inicial identificación del valor de sustitución como valor de mercado.

La segunda norma del artículo 1 del Primer Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos establece que «*Toda persona física o moral tiene derecho al respecto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho internacional*». Se ha dicho que el silencio de este precepto en torno a la cuestión de la indemnización que ha de corresponder al propietario por la privación de su derecho se explica, como ha mostrado la doctrina, por las especiales cautelas que impulsaron a sus redactores a no hacer mención de las condiciones y garantías de legalidad que debían acompañar a las privaciones de la propiedad por causa de utilidad pública¹⁰¹⁶. Sin embargo, la contención del mismo -al igual que ocurre en España debemos añadir-, ha sido de sobra compensada por la audaz jurisprudencia que el TEDH ha sentado a partir del «*leading case*» en la materia, como es la Sentencia *Sporrong vs Lönnroth*, de 23 de septiembre de 1982.

En este capital pronunciamiento, el TEDH declaró por primera vez que este artículo 1 del Protocolo Adicional asegura un justo equilibrio entre las exigencias del interés general y la salvaguarda del derecho de propiedad, de forma que la ruptura de dicho equilibrio engendra el derecho a una

¹⁰¹³ LÓPEZ MENUDO, F. y CARRILLO DONAIRE, J.A., “Los justiprecios de valor cero (a propósito de la reciente jurisprudencia del tribunal supremo sobre la valoración de empresas del grupo Rumasa), op. cit., p. 163.

¹⁰¹⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas”, *RAP*, nº 141, p. 145.

¹⁰¹⁵ BARCELONA LLOP, J., “Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *RAP*, nº 185, 2011, p. 56.

¹⁰¹⁶ LÓPEZ MENUDO, F. y CARRILLO DONAIRE, J.A., “Los justiprecios de valor cero (a propósito de la reciente jurisprudencia del tribunal supremo sobre la valoración de empresas del grupo rumasa), op. cit., pp. 167-168.

compensación, que de no poder alcanzarse por los procedimientos del Estado infractor, legitima al propio Tribunal a acordar una satisfacción equitativa en los términos del actual artículo 41 del Convenio. Y parece que este Protocolo Adicional Primero garantiza el Derecho a una compensación proporcionada, es decir, a una suma que esté razonablemente en relación con el valor del bien en el mercado¹⁰¹⁷.

El cambio de criterio jurisprudencial llega de la mano de una sentencia de este Tribunal de finales de los 90¹⁰¹⁸. La STEDH *Papachelas v Grecia*, de 25 de marzo de 1999, establece que la indemnización puede considerarse que respeta el justo equilibrio requerido, cuando no haga recaer sobre el demandante una carga desproporcionada, de acuerdo a las modalidades de indemnización previstas por la legislación nacional. De este modo, si no se acompaña una suma que guarde una proporción razonable en relación al valor del bien dicha medida sería normalmente considerada desproporcionada al fin perseguido y constituiría una vulneración excesiva que no podría justificarse en el terreno del artículo 1. Sin embargo, de abonarse una indemnización razonable, a pesar de que no se trate de una compensación íntegra o plenamente restitutoria del valor del bien, la medida sería proporcionada. Se deja así al Estado que justifique la existencia de motivos legítimos de utilidad pública que fundamenten un pago inferior al valor total de mercado¹⁰¹⁹. Con lo que se ha pasado de un test de razonabilidad», a un control negativo sobre la no desproporcionalidad. Este ha sido el criterio seguido con posterioridad. La Sentencia de 29 de marzo de 2006 (asunto *Scordino vs Italia*) recoge que sin el pago de una cantidad razonablemente ligada al valor, la privación de la propiedad constituye normalmente una interferencia desproporcionada, que no puede considerarse justificada al amparo del artículo 1 del Protocolo nº 1, donde la compensación adecuada sólo puede corresponderse con el valor de la propiedad¹⁰²⁰.

La última tendencia de la jurisprudencia europea, sin embargo, también se está haciendo eco de la idea de compensación integral en cuanto a las

¹⁰¹⁷ S TEDH *Lithgow*, de 8 de julio de 1986; Santos *Monasterios v Grecia*, de 9 de diciembre de 1994) y *James* y otros, de 12 de febrero de 1986.

¹⁰¹⁸ LÓPEZ MENUDO, F. y CARRILLO DONAIRE, J.A., “Los justiprecios de valor cero (a propósito de la reciente jurisprudencia del tribunal supremo sobre la valoración de empresas del grupo Rumasa), op. cit., p. 169.

¹⁰¹⁹ Fueron estos los motivos aducidos por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 de mayo de 2001 (ROJ 4112/2001, rec. 1499/1997, Pte. Sieira Míguez) para fijar un justiprecio cero en el caso Rumasa, al aducir que «de lo establecido por el TEDH en las sentencias a que nos acabamos de referir, se infiere que es posible, cuando concurran circunstancias excepcionales que lo justifiquen, sin que ello contradiga los principios del Derecho Internacional, la privación a una persona de sus bienes sin indemnización. (...) tal criterio si bien no es aplicable son más a nuestro Derecho interno, sí habrá de servirnos de pauta a la hora de interpretar nuestro ordenamiento jurídico». Una de las sentencias que cita es la ya referida de *Los Santos Monasterios v Grecia*.

¹⁰²⁰ GONZÁLEZ BOTIJA, F., “Reciente jurisprudencia del TEDH sobre expropiación forzosa”, *RUE*, nº 23, 2011, pp. 72-73.

indemnizaciones expropiatorias, de conformidad al principio de la «*restitutio in integrum*».

c. La indemnidad integral

La última tendencia jurisprudencial consiste en formular el justiprecio como garantía de indemnidad íntegra de la situación patrimonial del expropiado¹⁰²¹. Este cambio de rumbo implica que en su determinación se ha de tener en cuenta, no sólo el valor de los bienes expropiados en sentido estricto, sino también todos los demás perjuicios patrimoniales que se hubieren derivado de la acción expropiatoria¹⁰²². Esto supone indemnizar tanto el daño emergente («*damnus emergens*») como el lucro cesante («*lucrum cesans*»), debidamente ponderados, para lograr una «verdadera indemnización»¹⁰²³, sin enriquecimiento indebido, pero también sin menoscabo patrimonial injusto para el que se ve privado de sus bienes por causa de utilidad pública o interés social¹⁰²⁴. No podemos olvidar que la expropiación forzosa supone, al fin y al cabo, una transformación de derechos patrimoniales, que debe responder en su aplicación concreta al principio de mantenimiento del equilibrio patrimonial del expropiado, que, privado forzosamente de un derecho patrimonial en aras del interés público, debe ser compensado por ello de tal modo que su patrimonio quede en los mismos términos económicos que antes de la transformación sufrida de su derecho originario, en otro de carácter patrimonial que lo compense, de forma que el patrimonio afectado por esta operación transformadora de un derecho por otro no sufra merma y ni aumento a consecuencia de la aplicación del instituto expropiatorio¹⁰²⁵.

Sin embargo, urbanísticamente hablando, la indemnización del lucro cesante es, como hemos podido apreciar, una polémica cuestión a la vista de que tradicionalmente, el criterio seguido ha sido el de indemnizar sólo derechos consolidados y no meras expectativas¹⁰²⁶. De ahí que la indemnización integre aquellas cantidades dinerarias que representen para el expropiado la compensación patrimonial derivada de la sustitución del bien por otra equivalente, como la producida por el demérito padecido en lo no expropiado¹⁰²⁷ o la derivada de la aflicción sentimental que le produzca

¹⁰²¹ STAN de 21 de octubre de 2008 (ROJ SAN 3885/2008, rec. 242/2001, Pte. Fernández De Aguirre Fernández).

¹⁰²² STAN de 19 de febrero de 2008 (ROJ SAN 1142/2008, rec. 355/2006, Pte. Fernández De Aguirre Fernández).

¹⁰²³ STS de 3 de febrero de 1989 (ROJ 605/1989, Pte. Martín Martín).

¹⁰²⁴ STS de 19 de octubre de 1994 (ROJ 6689/1994, rec. 992/1994, Pte. Sanz Bayón).

¹⁰²⁵ STSJ de Valencia, de 21 de julio de 2010 (ROJ CV 5332/2010, rec. 1950/2007, Pte. Climent Barberá).

¹⁰²⁶ STS de 24 de marzo de 2014 (ROJ 1211/2014, rec. 3021/2011, Pte. Trillo Alonso).

¹⁰²⁷ STS de 11 de junio de 1991 (ROJ 15771/1991, Pte. Hernando Santiago).

desprenderse de su bien o derecho; sino también las expectativas urbanísticas, a pesar de su carácter no actual, dado que se trata de un elemento más a contabilizar en el justiprecio, dado su carácter objetivo a resultas de la Ley de Suelo de 2008 y de que ayudarán a conformar la «*restitutio in integrum*»¹⁰²⁸. Se ha interpretado, por ello, que este principio de indemnidad está presente en el artículo 33 CE¹⁰²⁹.

Así las cosas ¿debemos entender que las expectativas deben formar parte del concepto de indemnidad del expropiado? El justiprecio es esencialmente un valor de sustitución y que responde a la finalidad última de que el propietario o titular del derecho expropiado quede indemne patrimonialmente tras la expropiación, de forma que pueda reponer o adquirir un bien o volver a ser titular de un derecho igual al expropiado con la aplicación de la cantidad obtenida con el justiprecio. Con el justiprecio lo que se ha de posibilitar es que el expropiado pueda volver a ser titular de un derecho similar al que es objeto de expropiación¹⁰³⁰ y para cumplir tal finalidad de restitución es adecuado el percibo de ciertas cantidades. Es esta la razón esgrimida por los tribunales para justificar que, a pesar de que la legislación urbanística haya prohibido activamente su contabilización de forma más o menos coherentes, se ha acabado reconociendo y pagando en aquellos suelos en los que no podía defenderse su existencia, como es el caso del suelo no urbanizable, ahora rural. Los motivos para hacerlo son del todo claros y razonables. Si lo que se intenta es reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, sólo una flagrante infracción del derecho reconocido constitucionalmente a percibir el precio real de mercado, permitiría excluir de la valoración las expectativas urbanísticas de terrenos que, carentes de posibilidades edificatorias por su clasificación urbanística al tiempo de referencia de la expropiación, concurren en ellos las circunstancias de proximidad a poblaciones, vías de comunicación, centros de actividad económica y otras análogas¹⁰³¹.

De ahí que, a pesar de que las expectativas de aprovechamiento hayan sido prohibidas en todas las leyes del suelo, incluida la actual Ley de 2008, las razones para que los tribunales continúen aplicándolas son loables, pero en todo caso y dado que son contrarias a lo establecido por una ley, podrían reputarse contrarias al ordenamiento jurídico. Sin embargo, el problema no es tanto de los tribunales, en su afán de defender el interés del expropiado, sino del legislador, que establece su prohibición para más tarde objetivarlas, convirtiéndolas en un derecho del propietario de suelo rural.

¹⁰²⁸ STS de 28 de mayo de 2007 (ROJ 4355/2007, rec. 6656/2003, Pte. Peces Morate).

¹⁰²⁹ STS de 18 de marzo de 1989 (ROJ 2045/1989, Pte. Rodríguez García).

¹⁰³⁰ STS de 19 de diciembre de 2011 (ROJ 8939/2011, rec. 4606/2008, Pte. Del Riego Valledor).

¹⁰³¹ STS de 27 de octubre de 2014 (ROJ 4218/2014, rec. 5649/2011, Pte. Herrero Pina); de 8 de julio de 2014 (ROJ 3069/2014, rec. 5874/2011, Pte. Olea Godoy).

3.2.2. Los elementos de la valoración del suelo

Como veremos a continuación, la indemnización derivada de la expropiación no se compone única y exclusivamente del valor del suelo. Si bien es el elemento nuclear, alrededor del que gira toda la arquitectura del justiprecio, ni que decir tiene que debe ser convenientemente complementado con muchos otros elementos con enorme influencia sobre aquél.

Así, es importante que tengamos en cuenta que en la valoración del suelo y por ende, en la fijación del justiprecio, resulta de gran importancia la clasificación de aquél, a la que tras la Ley de Suelo de 2008 debemos referirnos como «situaciones básicas» del suelo. Pero también las expectativas urbanísticas; debemos recordar que ya bajo la vigencia del Texto Refundido de 1976, las expectativas urbanísticas se consideraban un elemento más de la valoración de los suelos no urbanizables. Este panorama fue perturbado por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, al establecer en sus artículos 48 y 49 que el suelo no urbanizable y el urbanizable programado que no contara con un PAU¹⁰³² se tasaría con arreglo a su valor inicial, sin consideración alguna a su posible utilización urbanística, lo que eliminaba al menos sobre el papel, toda inclusión a las expectativas entendidas como posibilidades futuras e hipotéticas que el terreno pudiera tener por circunstancias tales como la proximidad a núcleos urbanos, situación o interés especial, sin perjuicio como hemos visto, de valorar incrementos fundados en el destino que sectorialmente se establezca para el suelo o basado en el destino a que se fuera a dedicar el suelo expropiado¹⁰³³. La entrada en vigor de la Ley 6/1998 de Suelo y Valoraciones, alteró nuevamente esta situación, lo que movió a los tribunales a admitir que esta ley permitía considerar el valor real de mercado del suelo a través de los métodos previstos en la misma, atendiendo a las circunstancias de cualquier clase que pudieran concurrir a conformarlo, entre ellas las expectativas urbanísticas¹⁰³⁴.

Finalmente la Ley de Suelo de 2008 ha vuelto a modificar esta situación, resolviendo que no es posible la contabilización de expectativas urbanísticas, dado que debe valorarse lo que existe y no lo que previsiblemente habrá en un futuro. Sin embargo, deja la puerta abierta para que se pueda incrementar este valor inicial en función de ciertos criterios que, sin ser expectativas según dice la propia Ley, reflejan igualmente este incremento que la potencialidad urbanística de las expectativas conlleva.

¹⁰³² Sobre esta figura de los Programas de Actuación Urbanística, véase CLIMENT BARBERÁ, J., "Proyectos de delimitación del suelo urbano y programas de actuación urbanística", en BOQUERA OLIVER, J.M. (Coord.), *Derecho Urbanístico Local*, Madrid, Civitas SA, 1992, pp. 159-168.

¹⁰³³ SSTs de 12 de diciembre de 2002 (ROJ 8358/2002, rec. 6994/1998, Pte. Sieira Mínguez) y de 21 de junio de 2003 (ROJ 4334/2003, rec. 183/1999, Pte. González Navarro).

¹⁰³⁴ STS de 26 de octubre de 2006 (ROJ 6426/2006, rec. 8019/2003, Pte. Robles Fernández).

Nos interesan, por tanto, estos tres elementos tan necesarios para la fijación del justiprecio en los procesos expropiatorios.

3.2.3. La expectativa urbanística como elemento de la valoración del suelo

Es indiscutible que las expectativas urbanísticas forman parte de la valoración del suelo. Como hemos podido ver a lo largo de este estudio, es evidente que una de las máximas preocupaciones del legislador a lo largo de la historia del urbanismo español ha sido la no contabilización de tales expectativas, frente a la insistente reticencia de los tribunales a prescindir de las mismas para la conformación del precio expropiatorio. De ahí que nos hayamos encontrado con situaciones tan pintorescas como las que acontecieron durante la vigencia de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que a pesar de haber prohibido la contabilización de expectativas urbanísticas, los tribunales lograron una interpretación *sui generis* de la Ley y de tal negativa, apreciando la existencia de expectativas cuando era necesario.

Todas las leyes del suelo, sin excepción, se han preocupado de establecer que toda potencialidad urbanística que afecte al valor de los terrenos, no podrá contabilizarse en tanto en cuanto no sea actual y haya sido patrimonializada por el propietario. Esta regla de oro de nuestro Derecho urbanístico proviene de los dictados del artículo 36 LEF, que establece que no podrán tenerse en cuenta, a la hora de fijar el justiprecio expropiatorio, las obras de las que trae cuenta la propia actuación expropiatoria, ni tampoco las derivadas de los planes que aún no hayan sido desarrolladas. Sin embargo, ninguna de estas leyes ha sido coherente con estas afirmaciones, permitiendo de forma completamente abierta, que las expectativas urbanísticas sí pudieran ser consideradas un elemento más de la valoración del suelo, al constituir una de las partidas que conforman el justiprecio expropiatorio. Gran parte del problema proviene, como hemos podido apreciar, de la terminología empleada por la propia legislación, que utiliza el mismo vocablo para referirse a realidades que son, de facto, distintas.

El TRLS08 continúa con la tradición de prohibir esta contabilización por tratarse de meros futuribles. No obstante lo anterior, esta ley ha ido un paso más allá, al reconocer que las concretas circunstancias a las que denomina factores de localización, sí que constituyen un elemento más de la valoración del suelo. Se trata de dos grandes hitos en nuestra historia urbanística dado que:

- En primer lugar, se trata de la primera ley del suelo en establecer una distinción entre expectativas de aprovechamiento y otras circunstancias que influyen sobre el valor del suelo.
- En segundo lugar, se elevan los factores de localización, esto es, las verdaderas expectativas de aprovechamiento, a la categoría de derecho subjetivo de contenido patrimonial. Y lo hace tras objetivar los requisitos

necesarios para su consideración en el Reglamento de valoración de 2011, estableciendo diversos factores basados en distancias kilométricas, cuyo cumplimiento genera de forma invariable derecho a indemnización.

De modo que, de ser consideradas un simple elemento más de la valoración del suelo, tras el TRLS08, los factores de localización se han convertido en elementos privilegiados en la misma, por haber sido elevados a la categoría de derechos subjetivos del propietario. Dado que ya nos hemos ocupado del primer aspecto –expectativa como derecho del propietario–, nos dedicaremos con algo más de detalle a su consideración como elemento de la valoración del suelo.

A pesar de todo lo dicho, esto es, de que las propias leyes del suelo hayan prohibido en mayúsculas la contabilización de expectativas urbanísticas en el justiprecio, por las razones apuntadas, la expectativa se considera un elemento más de la valoración del suelo. Así ha sido desde siempre, a nivel legal e incluso jurisprudencial.

Las leyes urbanísticas, sin excepción, han reconocido que el mayor valor originado por la decisión administrativa de clasificar un terreno en uno u otro tipo de suelo, confería al propietario un plus valor que debía ser considerado. Ya ocurría con la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, con el llamado valor expectante; pero también en el Texto Refundido de 1976 y en el de 1992, con el suelo urbanizable programado; y también en la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, tanto con el suelo urbano no consolidado por la urbanización, como por el urbanizable susceptible de desarrollo inmediato. Resulta indiscutible que en todos estos casos se le reconoce al propietario la plusvalía que ha generado con su decisión la Administración Pública¹⁰³⁵.

También la doctrina se ha mostrado a favor de la consideración de estas circunstancias como un elemento más de la valoración. Nótese que de nuevo vuelve a hacerse un uso incorrecto del término, ya que se utiliza el concepto expectativa, cuando en realidad se están refiriendo exclusivamente a los factores de localización. En este sentido, Bassols Coma sostiene que este tipo de bienes –inmuebles– aisladamente considerados no ofrecen posibilidades en el campo del mercado, pero si se les inserta en un conjunto o en un territorio, en conexión con bienes públicos o con bienes privados susceptibles de rendimiento económico, su valoración funcional adquiere una especial relevancia que demanda un reconocimiento superior al de mero valor de uso, máxime si se tiene en cuenta que la conservación de su estado de preservación ha corrido a cargo de la economía de su propietario, esfuerzo que a la postre, no le es

¹⁰³⁵ BAÑO LEÓN, J.M., “Las bases de la reforma urbanística. La Ley 6/1998, de 13 de abril”, *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 1998, pp. 118-119.

reconocido en la fase expropiatoria¹⁰³⁶. No puede desdeñarse que, en pura hipótesis al menos, esta clase de bienes encierre potencialidades económicas insoslayables¹⁰³⁷ y que por ello, las expectativas urbanísticas deben considerarse un elemento de la valoración del suelo¹⁰³⁸. Esto es necesario, en opinión de González Pérez, puesto que la tendencia de la legislación urbanística es la conversión de la institución expropiatoria en una auténtica confiscación, ya que aunque otra cosa diga el Tribunal Constitucional el régimen de valoraciones contraviene flagrantemente la Constitución y en concreto, la garantía constitucional que consagra el artículo 33.3 CE, en la medida en que con ella – expectativa urbanística– se asegura la justa compensación económica y el principio de igualdad ante la ley y ante las cargas públicas¹⁰³⁹.

Para Caballer, sin embargo, esta decisión no es acertada, ya que la consideración de expectativas urbanísticas en las indemnizaciones por expropiación del suelo agrario contradice lo recogido en el artículo 47 CE por dos razones: la primera, por aumentar el valor subjetivo que para el propietario tiene ese inmueble, frenando a su vez la frecuencia de las transacciones y fomentando con ello la especulación del suelo. La segunda, por asignar al propietario a priori, la totalidad de las plusvalías de una urbanización cuya materialización se producirá en un futuro y en la que este propietario no participará.

La jurisprudencia, por el contrario, ha demostrado siempre una especial querencia por las expectativas urbanísticas¹⁰⁴⁰. En efecto, el Tribunal Supremo ha reconocido de forma reiterada que las expectativas urbanísticas son uno de los elementos a ponderar en la determinación del justiprecio, como forma de obtener el valor de reposición compensatoria del sacrificio patrimonial que para el expropiado supone la privación del bien o derecho a expropiar, siempre que se den los factores para su admisión¹⁰⁴¹. Esto es acorde, sin duda, con la evidente progresión en materia indemnizatoria, que como hemos visto, supuso

¹⁰³⁶ BASSOLS COMA, M., “Criterios y métodos de valoración del suelo en la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones,” op. cit., p. 19.

¹⁰³⁷ DEL SAZ SALAZAR, S., PÉREZ Y PÉREZ, L. y BARREIRO HURLÉ, J., “Valoración contingente y protección de espacios naturales”, op. cit., p. 359.

¹⁰³⁸ CHINCHILLA PEINADO, J.A., “Las valoraciones del suelo en la Ley 6/98, sobre régimen de suelo y valoraciones”, en SÁNCHEZ GOYANES, E., *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, op. cit., p. 504.

¹⁰³⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo*, op. cit., p. 359.

¹⁰⁴⁰ SSTs de 12 de diciembre de 2002 (ROJ 8358/2002, rec. 6994/1998, Pte. Sieira Míguez); de 21 de junio de 2003 (ROJ 4334/2003, rec. 183/1999, Pte. González Navarro) y de 19 de septiembre de 2011 (ROJ 5712/2011, rec. 421/2011, Pte. Herrero Pina).

¹⁰⁴¹ SSTs de 18 de febrero de 1991 (ROJ 15734/1991, Pte. Hernando Santiago) y de 10 de febrero de 2000 (ROJ 959/2000, rec. 9533/1995, Pte. González Navarro).

el abandono de la consideración del valor real como valor de mercado, pasando a asumir la teoría de la «*restitutio in integrum*».

También es este el criterio del Tribunal Constitucional en cuanto a esta institución urbanística. Así, haciendo hincapié en su doble naturaleza técnica, por estar destinada, por un lado, a la consecución de los intereses públicos y por otro, a garantizar los intereses económicos privados, señala que constituye una garantía constitucional del derecho de propiedad privada en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razón de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial¹⁰⁴². Como vimos, la garantía constitucional de lo que se señala como correspondiente indemnización concede al propietario el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualesquiera que sean estos, dado que lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación¹⁰⁴³. Esta indemnización deberá, por tanto, corresponderse con el valor económico del bien o derecho que sea objeto de expropiación. El principio de indemnidad quedará satisfecho cuando entre exista un equilibrio proporcional entre la indemnización y la reparación del daño causado por la expropiación¹⁰⁴⁴, aproximándose lo máximo posible al complicadísimo valor de sustitución, que será aquel que permita mantener el patrimonio del expropiado, sin enriquecimiento injusto pero sin menoscabo injusto¹⁰⁴⁵, por otorgar al expropiado una cantidad suficiente que le permita reponer en su patrimonio otro bien de similares características a las del que fue expropiado administrativamente.

De este modo, las expectativas urbanísticas constituyen uno de los elementos que necesariamente debe ponderarse en la determinación del justo precio expropiatorio, como forma de obtener el ansiado valor de reposición, compensatorio del sacrificio patrimonial que para el expropiado supone la privación del bien o derecho a expropiar¹⁰⁴⁶. Pues bien, deben integrarse en el justiprecio como forma de obtener el valor de reposición compensatorio al expropiado, a fin de que representen lo más adecuada y acertadamente posible el valor real que los bienes tengan en el momento de la expropiación¹⁰⁴⁷. La propia Ley del Suelo de 1998 se hacía eco de esta necesidad en su Exposición de

¹⁰⁴² Véanse las SSTC 48/2005, de 3 de marzo y 37/1987, de 26 de marzo.

¹⁰⁴³ Véase la STC 166/1986, de 19 de diciembre.

¹⁰⁴⁴ Sobre la indemnidad, véase el trabajo de DOMÉNECH PASCUAL, G., “Ni más, ni menos. El principio de indemnidad y sus excepciones”, op. cit., pp. 59- 86.

¹⁰⁴⁵ SSTS de 18 de abril de 1989 (ROJ 2551/1989, Pte. Hernando Santiago) y de 18 de febrero de 1992 (ROJ 16541/1992, Pte. Sanz Bayón).

¹⁰⁴⁶ SSTS de 18 de febrero de 1991 (ROJ 897/1991, Pte. Hernando Santiago) y de 10 de febrero de 2000 (ROJ 959/2000, rec. 9533/1995, Pte. González Navarro).

¹⁰⁴⁷ STS de 18 de febrero de 1991 (ROJ 15734/1991, Pte. Hernando Santiago).

Motivos, cuando afirmaba que el valor que para el suelo se estableciera debía reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo.

Esta finalidad de resarcimiento íntegro es la que ha inspirado, sin duda, la consideración de esta figura como parte de la valoración del suelo.

A. La actual prohibición de contabilización de expectativas urbanísticas prevista en la Ley de Suelo de 2008

Como hemos visto, a pesar de que la expectativa urbanística es un elemento necesario de la valoración del suelo, sin embargo la legislación urbanística ha prohibido insistentemente su mera existencia. Ya hemos visto como todas las leyes del suelo, sin excepción, han recogido la imposibilidad de que el justiprecio de los suelos no urbanizables y urbanizables no programados -ahora rurales-, se introdujese partida alguna correspondiente a circunstancias futuras y no comprobadas. Así lo recogen tanto la Ley de Suelo de 2008, como el Reglamento de Valoraciones de 2011, que excluyen cualquier expectativa generada exclusivamente por la actividad administrativa de ordenación de los usos del suelo.

A nuestro modo de ver, esta prohibición encuentra su razón de ser en varios motivos, siendo el más importante, el principio de igualdad y la finalidad redistributiva de las plusvalías urbanísticas (art. 33 CE), esto es, por los eventuales beneficios que recibe el propietario al que se le contabilizan expectativas sin que, a la postre, haya tenido participación alguna en la actividad planificadora o urbanizadora, dada la situación básica en la que se encuentra el inmueble de su propiedad. Como hemos visto, las expectativas urbanísticas sólo son susceptibles de ser contabilizadas en el valor del suelo rural, puesto que en el suelo urbano ya han sido patrimonializadas e incluidas en su valor, por tratarse de verdaderas realidades jurídicas y fácticas, reconocidas por el propio planeamiento urbanístico¹⁰⁴⁸.

Pero también constituye un fundamento de esta prohibición el hecho de que la valoración de este suelo rural deba hacerse, de acuerdo con lo que establecen el TRLS08 y el RVLS, en función del valor real del inmueble al momento de la expropiación, no por lo que podrá llegar a ser en un futuro incierto. Por esta razón, no cabe contabilizar expectativas urbanísticas derivadas de actuaciones futuras de transformación del suelo que aún no han sido desarrolladas.

a. El principio de igualdad y la prohibición de enriquecimiento injusto

El fundamento de la prohibición de estas expectativas en sentido estricto se encuentra, por tanto, en impedir el enriquecimiento injusto del propietario

¹⁰⁴⁸ STS de 18 de febrero de 1991 (ROJ 897/1991, Pte. Hernando Santiago).

quien, a pesar de permanecer inactivo, ve como la actividad urbanística desarrollada por la Administración repercute de forma positiva en el valor de su inmueble, generando una plusvalía.

Esto es así porque no corresponde al propietario decidir sobre el futuro de su propiedad, sino a los poderes públicos; el ordenamiento jurídico no confiere potestades para decidir sobre el destino último de los terrenos del término municipal a los propietarios de dichos terrenos. Tal decisión está reservada por la ley a las autoridades urbanísticas, que ostentan de modo exclusivo la competencia necesaria para adoptar las decisiones que en cada caso y a la vista de las circunstancias concurrentes, estimen procedente. A pesar de ello, esta competencia no es, ni puede ser, arbitraria, sino que en punto a la clasificación de los tipos de suelo, ha de atenerse a las pautas legalmente establecidas. Será tarea del planificador determinar por dónde discurrirá el núcleo urbano, estableciendo los diferentes tipos de suelo que integrarán el territorio, los usos que les podrán ser reconocidos y a la postre, qué otros suelos quedan en esperas de convertirse en ciudad. Y serán los planes, por tanto, los que decidirán qué propietarios serán agraciados por los *hados urbanísticos* y dispondrán de suelo urbanizado de inmediata o muy próxima urbanización y qué otros quedarán en esperas de que, algún día, la *lotería del planeamiento* decida hacer crecer la ciudad hacia el lado donde residen sus terrenos rurales; quedan, por tanto, a la *expectativa de futuras expectativas*.

Esta tarea de planificación, injusta y desigual por naturaleza, al decidir por dónde va a discurrir la ciudad está discriminando a unos propietarios y favoreciendo a otros¹⁰⁴⁹. Pero desde que el urbanismo pasó a engrosar el listado de actividades públicas, poco puede hacerse contra ello. Para evitar la desigualdad que el planeamiento conlleva, la legislación urbanística ha ido alumbrando sucesivas técnicas al servicio de este principio de equidistribución de cargas y beneficios, como las áreas de reparto, el aprovechamiento tipo, las unidades de ejecución, el aprovechamiento medio, la reparcelación, las compensaciones y las indemnizaciones compensatorias.

Aun así, la experiencia demuestra que es imposible una equiparación total de los beneficios y cargas urbanísticos entre los propietarios. No es lo mismo, ni

¹⁰⁴⁹ Se reconoce esta desigualdad en la Sentencia de 29 de abril de 1991 (ROJ 14148/1991, Pte. Delgado Barrio), cuando afirma que, tanto al clasificar como al calificar el suelo, el Plan no atiende a los intereses de los propietarios, por lo que éstos verán sometidos sus terrenos a muy diferente suerte urbanística. De este modo «*la diferente clasificación y calificación urbanística de los predios son, por tanto, vinculaciones generales que no originan derechos indemnizatorios*». Por su parte, la Sentencia de 6 de julio de 1995 (ROJ 3983/1995, rec. 6538/1991, Pte. Hernando Santiago), advierte que cuando «*una determinación del Plan implica una limitación singular o una vinculación de tal carácter para un propietario que no puede ser objeto de distribución equitativa entre los demás propietarios de la zona o polígono, se está privando a aquel propietario de una parte del contenido normal del derecho de propiedad que incluye ese derecho de reparto, cuya privación resulta por consiguiente indemnizable*».

mucho menos, ser titular dominical de una finca ubicada en suelo urbano que en suelo rural, ya que no se tienen los mismos derechos y deberes en suelo urbano consolidado por la urbanización que no consolidado o en lo que constituye el antiguo suelo urbanizable¹⁰⁵⁰. Y las legislaciones autonómicas y los planeamientos municipales han acrecentado todavía más la desigualdad al vincular la justa distribución con las áreas de reparto y con las unidades de ejecución, llegando al punto de fragmentar todo el suelo urbano o urbanizable en una elevada cantidad de *trozos* con distintos aprovechamientos y cargas, sólo en cuyo interior se intenta la equidistribución¹⁰⁵¹.

De este modo, donde sí podría haber una quiebra al principio de igualdad es en la propia existencia de expectativas urbanísticas. Ya hemos visto que, por su propia naturaleza, sólo el suelo rural es susceptible de contabilizar o, más bien, de no contabilizar expectativas urbanística. La razón ya la hemos adelantado: evitar un enriquecimiento injusto por parte del propietario de suelo rural, que supondría un agravio comparativo frente a los propietarios cuyo suelo está en situación básica de urbanizado. En efecto, los propietarios de suelo urbanizado vienen obligados por el Plan al levantamiento de ciertas cargas urbanísticas de necesario cumplimiento; cargas de las que, en su gran mayoría, están exentos los propietarios de suelo rural. De ahí que fuera necesario evitar que los propietarios de suelo rural se lucrasen gracias a la acción urbanística de los poderes públicos ¹⁰⁵², mediante el establecimiento de ciertas técnicas compensatorias, siendo una de ellas la más que justificada prohibición de contabilizar expectativas urbanísticas.

De estimarse la posibilidad que se incluyeran expectativas urbanísticas y en concreto, aquéllas que derivasen de la obra que genera la expropiación, se vería vulnerado el principio equidistributivo por recibir el propietario del terreno no urbanizable un beneficio de un suelo con un valor urbanístico inexistente, sin

¹⁰⁵⁰ ENÉRIZ OLAECHEA, F.J., "Los principios informadores del Derecho urbanístico y su reflejo en la legislación de Navarra", op. cit., pp. 54-55.

¹⁰⁵¹ ENÉRIZ OLAECHEA, F.J., "Los principios informadores del Derecho Urbanístico", UNED, *Boletín de la Facultad de Derecho*, nº 27, 2005, p. 319.

¹⁰⁵² De acuerdo con la concepción mayoritariamente aceptada por la doctrina española, estas plusvalías las crea la Administración, por lo que resulta muy lógico que la misma se beneficie de ellas. Si la revalorización experimentada por los terrenos que se reclasifican como urbanizables y se incorporan al proceso urbanístico es fruto de una decisión pública, del Plan urbanístico adoptado por la Administración competente, parece a primera vista razonable que ésta recupere, cuando menos, parte de los beneficios que ha generado. Esta idea se refleja en el tenor literal del artículo 47.2º CE. Sin embargo, Doménech Pascual afirma que esta idea es errónea dado que la tarea de la Administración no consiste en otorgar valor al suelo, sino simplemente en transferirlo. En su opinión, la mayor parte del beneficio que a unos pocos propietarios les reporta el proceso urbanístico se produce a costa de los demás propietarios y en general, del resto de ciudadanos, ya que frustrará las expectativas razonables de los titulares de fincas análogas en la reclasificación de sus terrenos. Véase DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, "Geología constitucional del Derecho Urbanístico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 89, 2010, pp. 366-367.

soportar carga alguna¹⁰⁵³. Así, por ejemplo, no cabe afirmar que las expectativas son consecuencia de la construcción de un centro penitenciario y que dicha circunstancia convierte el suelo en apto para urbanizar, dado que se infringe la doctrina legal y jurisprudencial comentada¹⁰⁵⁴.

b. Debe valorarse lo que hay, no lo que el Plan dice que puede haber

Por otro lado, esta prohibición se asienta también en criterios de certeza. La LS07 y posteriormente el TRLS08 enarbolaron, a modo de mantra, que debe valorarse el suelo por lo que hay, no por lo que el Plan dice que puede haber en un futuro incierto.

Este razonamiento es totalmente acorde con los clásicos dictados del artículo 36.1º LEF. Lo que se integra en el justiprecio son los aprovechamientos que, de forma efectiva y actual tiene el suelo y que, debido a la expropiación, no van a poder ser desarrollados por su propietario. Por aprovechamiento debemos entender el rendimiento del suelo, constituido cualitativamente por los usos que sobre aquel permite el Plan y que es cuantificable en función de la intensidad, esto es, los metros cuadrados edificables por metro cuadrado de suelo. Su origen, pues, es público, deriva exclusivamente del Plan y es adquirido por los propietarios de los terrenos incorporados al proceso urbanístico, que lo patrimonializan sin contraprestación alguna¹⁰⁵⁵. El aprovechamiento es, en definitiva, el que confiere valor y precisamente valor de mercado, a la finca¹⁰⁵⁶.

En el suelo urbanizado, la indemnización expropiatoria se calculará en función de los aprovechamientos concedidos por el plan, pero en el caso del suelo rural, el único que concede el plan es el que deriva del uso propio de este tipo de suelo, básicamente agrícola, sin que quepa en ningún caso un aprovechamiento urbanístico¹⁰⁵⁷. Este uso viene dado por el artículo 8.2º TRLS08, que establece

¹⁰⁵³ STS de 19 de enero de 2002 (ROJ 206/2002, rec. 5880/1997, Pte. Peces Morate).

¹⁰⁵⁴ STS de 27 de febrero de 2001 (ROJ 1461/2001, rec. 5192/1996, Pte. Xiol Ríos).

¹⁰⁵⁵ Como es sabido, esta adquisición no se hace por entero. Existe un porcentaje de aprovechamiento susceptible de apropiación por el propietario (variable según la legislación en vigor), siendo el restante de cesión obligatoria al municipio, instrumentándose así la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la actuación urbanística de los entes públicos.

¹⁰⁵⁶ STS de 28 de marzo de 1979 (ROJ 4429/1979, Pte. García Manzano).

¹⁰⁵⁷ Esto es fruto de la concepción estatutaria del derecho de propiedad inmobiliaria, que conlleva que el derecho de propiedad sólo incluya uso urbanístico cuando el suelo es clasificado como urbanizable o urbano. Así se desprende, por ejemplo, de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que establece que los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento. La Ley del Suelo de 1956, por su

que debe dedicarse al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales¹⁰⁵⁸, con lo que el único aprovechamiento previsto para el suelo rural sería el natural, sin que sea suficiente para su desarrollo urbano¹⁰⁵⁹. En consecuencia, al no haberse determinado por el planeamiento urbanístico, ningún aprovechamiento real puede ser tomado en consideración y en atención al carácter estatutario de la propiedad, los suelos en situación básica de rural deben valorarse exclusivamente en función de su situación real, sin atender a expectativas urbanísticas¹⁰⁶⁰.

Por esta razón, el justiprecio de la expropiación ha de responder al valor real y actual del bien expropiado, pero no al valor futuro o expectante del mismo, cuya apreciación comporta un margen de subjetividad e incertidumbre incompatible con el principio de la justa compensación económica del bien o derecho cuya forzosa privación entraña este instituto.

parte, preservaba la transformación del suelo no urbanizable, aunque de forma excepcional, permitía la edificación de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de superficie (art. 69). Más tarde, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (y a su imagen y semejanza, el Texto Refundido de 1992) sustituyó este índice de edificabilidad, autorizando tan sólo la construcción de ciertas edificaciones para evitar la formación de núcleos de población (art. 85).

¹⁰⁵⁸ Redacción tras la modificación llevada a cabo por Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

¹⁰⁵⁹ Como recoge la STSJ de Valencia, de 14 de diciembre de 2005 (ROJ CV 7060/2005, rec. 1471/2005, Pte. Iruela Jiménez), el suelo no urbanizable carece de aprovechamiento urbanístico, teniendo los propietarios de este suelo, únicamente los derechos previstos en el art. 20 Ley del Suelo y Valoraciones de 1998, por lo que en la valoración del suelo expropiado no pueden ser tenidos en cuenta los derechos edificatorios.

¹⁰⁶⁰ Para Gómez de Mercado, sin embargo, no es rigurosamente cierto que la única propiedad normal de los terrenos sea el aprovechamiento cinegético, ganadero, agrícola o forestal, de suerte que todo lo que sea aprovechamiento urbano sea artificial y venga conferido por el planeamiento urbanístico. En opinión de este autor, no puede admitirse que exista un verdadero derecho a edificar en cualquier tipo de suelo, por lo que es discutible que las plusvalías las dé exclusivamente el Plan y es cierto que cabría admitir de *lege ferenda* una clara expectativa de reclasificación, en función de las previsiones razonables de desarrollo urbano, pero también lo es que no parece razonable reconocer un derecho al desarrollo urbanístico donde ello resulte inadecuado, ni, desde luego, premiar la especulación. Véase GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., "La distribución equitativa de beneficios y cargas: examen particular del suelo urbano no consolidado", *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 6, 2005, p. 125.

En el mismo sentido, Gallego Anabitarte afirma que la tesis de que la única propiedad normal de los fondos no urbanizables sea el aprovechamiento cinegético, ganadero, agrícola o forestal, no es correcta. Este es el contenido normal de la propiedad, que es el valor rústico, llamado inicial, pero, a diferencia de lo que sostiene Gómez de Mercado, sostiene que el propietario tiene también potencialmente el derecho a edificar, como facultad que es contenido de su derecho de propiedad. Véase GALLEGO ANABITARTE, A., "Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones, expropiaciones, venta forzosa", *op. cit.*, p. 18.

B. Los factores de localización del artículo 23 de la Ley de Suelo de 2008

Como hemos visto, es evidente que un inmueble se encuentra afectado por diversas circunstancias, internas y externas, que tienen indiscutible incidencia sobre su valor. Así, no sólo sus características intrínsecas deben ser valoradas en la tasación del mismo; existen otros tantos aspectos, bien sean físicos, como su localización o externos, como puedan ser las características medioambientales, infraestructuras existentes, etc. que a la postre, guardan relación con éste factor de localización¹⁰⁶¹. De forma que el precio de una propiedad dependerá, en definitiva, de su localización, debido a que ésta incorpora atributos que generan beneficios o satisfacción a los residentes.

Desde hace 7 años, la localización de los inmuebles ha cobrado un protagonismo inusitado en el campo urbanístico, gracias a su reactivación tras la entrada en vigor de la LS07, como factor de corrección del valor del suelo rural y como derecho del propietario. Se ha convertido, así, en uno de los elementos más importantes en la fijación del precio del suelo. No resulta un secreto para nadie que el crecimiento de los precios de la tierra a mayor ritmo que el de los productos, así como su evolución desconectada de la calidad agronómica, no es fruto de la irracionalidad o ineficacia del mercado, sino de la influencia que ejercen sobre el mismo factores por completo ajenos a la actividad agraria. La multiplicación millonaria del precio de parcelas de erial próximas al litoral mediterráneo, merced al cambio de uso originado por la enorme presión turística, constituye un ejemplo conocido de cómo estas influencias que han trastocado las *expectativas* y valoraciones tradicionalmente sentidas¹⁰⁶².

De hecho, existen análisis cuantitativos sobre la importancia de la demanda de tierras agrícolas ejercida con recursos ajenos a la agricultura. Uno de ellos, realizado sobre una muestra de 140 resoluciones del Jurado Provincial de Expropiaciones de Madrid, en las que se fijaba el justiprecio de distintas expropiaciones de suelo rústico realizadas en el período 1985-1988¹⁰⁶³, pone de manifiesto la importancia de esta localización. Así, tras comparar las valoraciones atribuidas por el Jurado con las que ofrece la Encuesta de Precios de las Tierras de Cultivo del Ministerio de Agricultura, para aprovechamientos agrarios similares y con las que resultaría de capitalizar las rentas agrarias producidas, se observa claramente que la distancia de las tierras al centro de Madrid es una variable mucho más explicativa de su valor monetario que su calidad agronómica. Precisamente, ese factor distancia ha eclipsado la

¹⁰⁶¹ FERNÁNDEZ DURÁN, L., LLORCA PONCE, A., VALERO CUBAS, S. y BOTTI NAVARRO, J., "Incidencia de la localización en el precio de la vivienda a través de un modelo de red neuronal artificial. Una aplicación a la ciudad de Valencia", op. cit., pp. 9-11.

¹⁰⁶² NAREDO PÉREZ, J.M., "Precio y renta de la tierra", *Catastro*, nº 4, 1990, p. 39.

¹⁰⁶³ DE MARCOS GARCÍA, J., "El valor del suelo rústico y las resoluciones del Jurado Provincial de Expropiación de Madrid", *Catastro*, nº 4, 1990, pp. 51-53.

incidencia del factor calidad en las valoraciones del Jurado. La fuerte correlación observada entre las valoraciones del Jurado y la distancia al casco urbano permite concluir en este informe que estas valoraciones están fuertemente influidas por las expectativas urbanísticas, dado que independientemente del tipo de cultivo, el precio del suelo parece calcularse más teniendo en cuenta la proximidad a los núcleos urbanos que cualquier otra consideración, independientemente de que sus accesos por carretera sean de 1ª o 2ª o de que sean vertederos en mitad del camino¹⁰⁶⁴.

a. Las diferentes Teorías de la Localización

La aplicación del factor de localización no debe su aparición a la vigente Ley de Suelo. Existe una Teoría de la Localización y los Usos del Suelo clásica, que sugiere que la accesibilidad es un factor determinante del valor de los inmuebles y de cuantos cambios se produzcan en él.

Aunque en puridad, el origen moderno de la teoría se le atribuye a Alfred Weber, son autores como Von Thünen, Kuhen, Laundhart, Coronado o De Santiago, los que pusieron de relieve el significado económico de los elementos espaciales en lo que se ha llamado la Economía Agraria. Antes de Von Thünen, los cultivadores ignoraban hasta qué punto la división, la fragmentación de las parcelas de tierra o su distancia del centro de explotación, podían influir sobre la magnitud de la renta¹⁰⁶⁵. No se sabía estimar el grado de depreciación que experimentaban ciertos terrenos situados en una condición económica desfavorable. Este autor, guiado por la contabilidad y por el cálculo, ha venido a formular las leyes, a indicar las reglas de intercambio y a determinar las circunstancias en las que tal intercambio podía ser ventajoso, siendo el artífice de la denominada «Teoría de las Rentas de Accesibilidad».

Esta teoría parte del intercambio de costes de transporte y valores de suelo. Así, Von Thünen consideró un modelo abstracto, aplicable al suelo agrícola, según el que, una ciudad se localiza en un plano sin incidentes geográficos relevantes y en el que el suelo es homogéneo en sus características geográficas y naturales (fertilidad), excepto en relación a su distancia al centro urbano. Se asume una red de transporte homogénea (no hay lugares mejor comunicados que otros) en relación a la ciudad. De igual manera, se suponen unos costes de producción constantes a lo largo del espacio, a excepción de los costes de transporte, hipotéticamente crecientes en función de la distancia, ay que los agricultores se verán obligados a transportar sus productos al centro urbano a fin de venderlos en el mercado. Desde esta perspectiva, las únicas diferencias de productividad entre los diferentes terrenos se deberán a la mayor o menor distancia al centro:

¹⁰⁶⁴ NAREDO PÉREZ, J.M., "Sobre el declive de la producción agraria en la economía de la sociedad rural", *Política y Sociedad*, nº 9, 1991, pp. 8-9.

¹⁰⁶⁵ GARCÍA LIZANA, A., "A propósito de la obra y el método de Von Thunen", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 17, 1986, p. 43.

en la periferia más extrema, los costes de transporte serán máximos y mínimos los beneficios, frente a las áreas próximas a la ciudad, donde los costes de transporte serán muy pequeños, consiguiéndose un nivel de ganancia muy acusado. En consecuencia, los valores del suelo serán máximos en el centro y mínimos o nulos en la periferia, en progresión decreciente en función a la pérdida de accesibilidad¹⁰⁶⁶. Esta teoría fue posteriormente desarrollada por la escuela de economistas urbanos, integrada entre otros por Hurd (1903) y Haig (1926).

En cuanto al suelo urbano, existen numerosos estudios sobre el papel de la localización en el mercado de la vivienda. Existen tres líneas estratégicas¹⁰⁶⁷ relacionadas con la importancia de la accesibilidad y cómo afecta al suelo:

- La primera línea de investigación está orientada al análisis de las mejoras en la accesibilidad gracias a la inversión en las infraestructuras de transporte y como son capitalizadas en el precio de la vivienda. El mercado del suelo está condicionado a los aumentos en la accesibilidad.
- La segunda, se centra en el estudio de la importancia relativa de la accesibilidad en las decisiones de localización residencial. Se define una función de utilidad de la vivienda que incorpora varios atributos; los agentes eligen entre varias alternativas de localización, maximizando la utilidad que se deriva de los múltiples atributos que caracterizan el conjunto de alternativas de elección. Pues bien, se ha demostrado que la significación del factor accesibilidad es menor en esta decisión, que otros factores a los que se otorga mayor trascendencia (características de la vivienda).
- La tercera utiliza los modelos de precios hedónicos para llevar a cabo un análisis de la relación entre las mejoras en la accesibilidad y el precio de la vivienda. Hasta ahora, la mayoría de los análisis se centraban en la demanda de accesibilidad al trabajo en el mercado de la vivienda. Esta metodología ha sido ampliamente utilizada para medir el efecto de las inversiones en transporte a partir de una distancia física concreta a las paradas de tren o a las vías de acceso, que tanto pueden ser positivas para los residentes cercanos como negativas¹⁰⁶⁸.

¹⁰⁶⁶ ROCA CLADERA, J., *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, op. cit., p. 28.

¹⁰⁶⁷ SWANG, S., "Willingness to pay for job accessibility: evidences revealed from neighborhood scale analyses in Buffalo and Seattle housing market", Conferencia ofrecida en el marco de la *2009 Transport Chicago Conference* (05/06/2009).

¹⁰⁶⁸ FERNÁNDEZ DURÁN, L., LLORCA PONCE, A., VALERO CUBAS, S. y BOTTI NAVARRO, J., "Incidencia de la localización en el precio de la vivienda a través de un modelo de red neuronal artificial. Una aplicación a la ciudad de Valencia", op. cit., p. 10.

b. El reconocimiento jurisprudencial de los factores situacionales

La admisión de este coeficiente de ponderación en función de la proximidad del suelo rústico a núcleos urbanos ha supuesto una constante en nuestra jurisprudencia, sin ser la única circunstancia ponderada por los tribunales, que en aras de la «*restitutio in integrum*» indemnizatoria, también integran en el justiprecio partidas correspondiente a factores no urbanísticos, como el tamaño del inmueble¹⁰⁶⁹, la calidad de la tierra¹⁰⁷⁰ o sus panorámicas vistas al mar¹⁰⁷¹.

No obstante, resulta palmario que la localización es la expectativa urbanística que siempre, de forma indefectible, ha sido valorada por los tribunales e incluida en el justiprecio expropiatorio. Así lo recuerda la STS de 29 de junio de 1987, cuando dice que no sólo toma en cuenta los aprovechamientos agrícolas del terreno, sino también la influencia que incluso en el campo agrícola tiene la proximidad de terrenos a un núcleo de población en orden a la comercialización de los productos, a más de la influencia urbanística innegable que induce sobre los terrenos acrecentando su valor en el mercado, aunque sean legalmente terrenos calificados como agrícolas¹⁰⁷².

Así, es doctrina consolidada la que declara la necesidad de incluir estas circunstancias en la indemnización expropiatoria, a las que ha denominado de forma invariable expectativas urbanísticas. Son numerosísimas las sentencias del Tribunal Supremo que señalan la trascendental e incluso definitiva relevancia de estos factores de localización para calcular el valor real del suelo¹⁰⁷³. Y de forma más concreta, se apunta a estos factores como un elemento más de la valoración del suelo¹⁰⁷⁴.

¹⁰⁶⁹ STS de 21 de febrero de 1979 (ROJ 3754/1979. Pte. Carretero Pérez).

¹⁰⁷⁰ STS de 14 de diciembre de 2011 (ROJ 8521/2011, rec.1548/2008, Pte. Trillo Alonso).

¹⁰⁷¹ STS de 7 de mayo de 2008 (ROJ 2245/2008, rec. 7395/2004, Pte. Puente Prieto).

¹⁰⁷² En el mismo sentido, véanse las SSTS de 25 de octubre (ROJ 1567/1958, Pte. Bonet Ramón); de 9 de noviembre de 1960 (ROJ 1314/1960, Pte. Suárez Vence) y de 28 de febrero de 1979 (ROJ 2510/1979, Pte. Algara Sáinz).

¹⁰⁷³ Véanse las SSTS de 26 de junio de 1993 (ROJ 4582/1993, rec. 712/1991, Pte. Peces Morate); de 9 de julio de 1994 (ROJ 5297/1994, rec. 952/1992, Pte. Peces Morate); de 10 de octubre de 1996, (ROJ 5412/1996, rec. 2835/1993, Pte. Xiol Ríos); de 9 de diciembre de 1997 (ROJ 7475/1998, rec. 4069/1993, Pte. Peces Morate); de 17 de marzo de 1998, (ROJ 1447/1998, rec. 3395/1993, Pte. Mateos García); de 18 de octubre de 1999 (ROJ 6440/1999, rec. 5563/1995, Pte. Peces Morate); de 22 de enero de 2000 (ROJ 294/2000, rec. 8832/1995, Pte. Peces Morate); de 13 noviembre de 2007 (ROJ 7408/2007, rec. 6851/2004, Pte. Robles Fernández); de 17 de febrero de 2010 (ROJ 562/2010, rec. 1308/2006, Pte. Herrero Pina); de 16 de septiembre de 2011 (ROJ 5257/2011, rec. 309/2010, Pte. Díez-Picazo Giménez); de 30 de noviembre de 2011 (ROJ 8128/2011, rec. 6513/2008, Pte. Trillo Alonso) y de 22 de octubre de 2012 (ROJ 6991/2012, rec. 6736/2009, Pte. Del Riego Valledor).

¹⁰⁷⁴ La de 18 de febrero de 1991 (ROJ 897/1991, Pte. Hernando Santiago) sostiene que las expectativas son uno de los elementos a ponderar en la determinación del justo precio, como

Por su parte, la de 25 de marzo de 2013¹⁰⁷⁵ hace alusión a la de 17 de noviembre de 2008, al afirmar que la eventual concurrencia de expectativas urbanísticas habilita para incrementar el valor estrictamente rústico del suelo. También la Sentencia de 4 de diciembre de 2013 sostiene al efecto que si lo que se quiere hallar es el valor real de mercado, habrá que incluir, como un elemento más de ese valor, las expectativas urbanísticas que el terreno tenga¹⁰⁷⁶. Mientras que la de 7 de noviembre de 1989 establece que en la determinación del justiprecio por los Jurados de Expropiación, que tiene por objeto fijar el valor real del terreno a expropiar, debe comprenderse no sólo el valor actual, sino también las expectativas futuras que pueda tener¹⁰⁷⁷.

Debemos nuevamente apuntar que esta consideración del término expectativas es completamente incorrecta, dado que han sido vetadas por cada ley del suelo,

forma de obtener el valor de reposición compensatorio del sacrificio patrimonial que para el expropiado supone la privación del bien o derecho a expropiar, siempre que se den los requisitos para su admisión, de proximidad a centros urbanos, acceso de la finca a vías públicas de comunicación y creciente expansión de los núcleos de población que afecten, por su inmediación, a la finca expropiada. En el mismo sentido se pronuncian las SSTs de 13 de noviembre de 2007 (ROJ 7408/2007, rec. 6851/2004, Pte. Robles Fernández); de 17 de febrero de 2010 (ROJ 562/2010, rec. 1308/2006, Pte. Herrero Pina) y de 30 de noviembre de 2011 (ROJ 8128/2011, rec. 6513/2008, Pte. Trillo Alonso).

¹⁰⁷⁵ STS de 25 de marzo de 2013 (ROJ 1617/2013, rec. 2272/2010, Pte. Del Riego Valledor).

¹⁰⁷⁶ STS de 4 de diciembre de 2013 (ROJ 6035/2013, rec. 975/2011, Pte. Trillo Alonso). En el mismo sentido se pronuncian las de 16 de septiembre de 2011 (ROJ 6024/2011, rec. 4254/2008, Pte. Trillo Alonso); de 11 de octubre de 2011 (ROJ 6486/2011, rec. 395/2008, Pte. Díez-Picazo Giménez) y de 24 de septiembre de 2012 (ROJ 6437/2012, rec. 5975/2009, Pte. Del Riego Valledor). La STS de 26 de junio de 1993 (ROJ 4582/1993, rec. 712/1991, Pte. Peces Morate) considera que la proximidad al casco urbano, en condiciones inmejorables, es suficiente para que deban tenerse en cuenta expectativas urbanísticas.

¹⁰⁷⁷ La jurisprudencia menor se ha hecho eco de la doctrina del Tribunal Supremo en cuanto a la naturaleza de estos factores de localización. Así, la STSJ de Galicia, de 15 de septiembre de 1998 (ROJ GAL 4272/1998, rec. 642/1998, Pte. D'Amorín Vieitez), habla de las potencialidades urbanísticas como criterios computables a considerar en la fijación del valor inicial, en cuanto constitutivo de uno de los factores a los que alude la LRHL. La Sentencia aludida hace referencia a la expropiación de un suelo no urbanizable, por lo que al amparo del artículo 48.1 del RD Legislativo 1/92, el valor a considerar es el inicial. Este valor se determinará aplicando los criterios contenidos en las disposiciones que regulan las valoraciones catastrales del suelo de naturaleza rústica, sin consideración alguna a su posible utilización urbanística, resaltándose en la misma que la remisión es a dichos criterios y no al valor catastral, al menos de forma transitoria, hasta tanto estos valores no se adecuasen a los criterios a que hacía referencia la LRHL. El artículo 68.2 de esta Ley prevé la posibilidad de calcular el valor catastral para los bienes de naturaleza rústica, atendiendo al conjunto de factores técnicos-agrarios y económicos y a otras circunstancias que les afecten. Considera esta Sentencia que las expectativas urbanísticas entran dentro de este último parámetro. También la STSJ de Castilla la Mancha, de 16 de diciembre de 2008 (ROJ CM 4310/2008, rec.143/2004, Pte. Iranzo Prades) estima que la negativa a valorar expectativas urbanísticas, siempre que estén acreditadas como factor que realmente incrementa el valor del suelo, supone negarse a valorar un elemento realmente concurrente en el valor del bien, esto es, supone la afirmación expresa y consciente de que no se pagará por el bien su valor real, sino un valor puramente ficticio.

sin que hayan levantado dicha prohibición –al menos formalmente-, ni la LEF ni el TRLS08, razón por la que debemos entender que toda alusión a la terminología expectativas urbanísticas se refiere a los factores de localización urbanísticos.

c. Clasificación de los factores de localización

La vigente legislación en materia de suelo ha solventado la difícil cuestión de la estimación de estos factores urbanísticos de localización, que de forma histórica quedaban simplemente a la libre apreciación de los tribunales, por entenderse que se trataba de un concepto jurídico indeterminado. Las circunstancias que tradicionalmente han dado lugar a estos valores no estaban, sin embargo limitadas, considerándose por el contrario que debía tratarse de un *numerus apertus*. Se daba entrada, así, a la consideración de circunstancias tan variopintas como la clasificación del suelo colindante¹⁰⁷⁸ y la demanda de fincas en la zona, incluso para fines no agrícolas, como residencial, comercial o lúdico¹⁰⁷⁹. Se afirmaba, sin tapujos, que el paraje donde se ubicaban las fincas afectadas por el Proyecto de expropiación, por su proximidad a la ciudad y a los núcleos urbanos del término municipal en el que se encontraban tenía indudables expectativas urbanísticas por la propia expansión urbanizadora que había previsión de desarrollar en el entorno del mismo¹⁰⁸⁰, atenuándose así la distinción entre suelo rústico y urbano, en los casos de fincas situadas en la zona de ensanche de una gran población, próxima a varias arterias de comunicación, urbana y extraurbana¹⁰⁸¹.

A día de hoy, son el TRLS08 y en desarrollo del mismo, el RVLS, los que establecen de forma objetiva, cuándo existen factores de localización y sus detalles (art. 23 TRLS08 y 17 RVLS). En efecto, el primero plantea parcamente la existencia de esta corrección del valor rural, remitiéndose al reglamento en su ponderación y aplicación, a fin de que pueda ser justificada en el correspondiente expediente de valoración. Así las cosas, tras permanecer en situación de *stand-by* durante los casi tres años que tardó el gobierno en redactar este reglamento-, el legislador ha desechado nuevamente la oportunidad brindada para el correcto desarrollo de tan controvertida institución. En ningún caso puede decirse que se haya desarrollado la cuestión de los factores de localización con el esmero requerido, máxime siendo sabedores de que se trata de uno de los artículos que serán más invocados ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La experiencia así lo demuestra.

¹⁰⁷⁸ STS de 1 de octubre de 2013 (ROJ 4875/2013, rec. 4848/2010, Pte. Lesmes Serrano).

¹⁰⁷⁹ STS de 30 de septiembre de 2013 (ROJ 4866/2013, rec. 6621/2010, Pte. Del Riego Valledor).

¹⁰⁸⁰ STS de 17 de febrero de 2012 (ROJ 725/2012, rec. 2059/2010, Pte. Sieira Míguez).

¹⁰⁸¹ STS de 11 de junio de 1971 (ROJ 1367/1971, Pte. De No-Louis Magalhaes).

El artículo 7.3º RVLS recoge el testigo del TRLS08, permitiendo que el valor obtenido de la tasación del suelo rural sea corregido al alza mediante la aplicación del factor de localización desarrollado en el artículo 17, que a su vez se obtendrá del producto de tres variables de corrección: la accesibilidad a núcleos de población, la accesibilidad a centros de actividad económica y la ubicación del inmueble en entornos de singular valor ambiental o paisajístico. Estas tres localizaciones funcionan como factor determinante del aumento del valor del suelo en una escala de hasta el 50 por cien de incremento, frente al valor inicial del suelo rural. Sin embargo, el Reglamento adolece, de entrada, de una gran indefinición, dejando sin respuesta muchas de las cuestiones que surgen en la aplicación práctica de estos criterios de localización.

- *Por accesibilidad a núcleos de población:* Junto a la distancia kilométrica del núcleo poblacional, debe tener en cuenta el número de habitantes del mismo. La distancia va desde los 4 kilómetros de distancia a los 40, sin que se haga referencia al extremo del núcleo poblacional desde el que se toma la referencia. Posiblemente hablemos del límite más próximo al inmueble objeto de valoración y del mismo límite en cuanto a este inmueble, pero en cualquier caso no aparece recogida. La inclinación de la balanza en uno u otro sentido deberán hacerla los tribunales, decantándose por ser más favorables al expropiado o a la Administración. Tampoco se dice nada en cuanto a que la distancia deba ser medida desde la última zona de expansión urbana de dicho núcleo poblacional, sino tan sólo que la distancia sea medida en línea recta desde el inmueble a expropiar y hasta la ciudad. Ni recoge obligación alguna para la Administración expropiante de aportar las previsiones de expansión urbana o incluso la cartografía de crecimiento urbano de la zona en los últimos 10 o 20 años, que en cualquier caso pensamos que es absolutamente necesario.
- *Por accesibilidad a centros de actividad económica.* Lo mismo ocurre con los centros de actividad económica, ya que tampoco se especifica cuál es el punto concreto hasta el que se debe llegar o del que se debe partir. Así las cosas, si se tratase del puerto es ¿cualquier punto del recinto portuario o incluso en el propio mar? En cualquier caso, hace referencia al concepto de proximidad del suelo rural, pero también al de localización cercana, estableciendo únicamente en cuanto al primero (proximidad) que en ningún caso será superior a los 60 km de distancia, sin establecer nada en cuanto al segundo. ¿Debemos entender que dicha cercanía es sinónimo de proximidad? Del mismo modo, debería haber sido menos parco el legislador en cuanto a su referencia a los puertos de mar, aeropuertos, estaciones de ferrocarril, áreas de intermodalidad o grandes complejos urbanizados, especificando la tipología concreta a la que hace referencia.
- *Por ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico.* Al igual que ocurre con los otros dos factores de localización, el RVLS no acaba de

convencer en cuanto al desarrollo de las previsiones del TRLS08. La única certeza que tenemos con respecto a esta ubicación es que debe tratarse de lugares que sean objeto de protección legislativa.

Por cuanto se refiere a los propios valores a utilizar, el Reglamento establece que el factor de accesibilidad a núcleos de población se ponderará hasta en 2 puntos, al igual que el factor de ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, en el que dicho valor estará comprendido entre 0 y 2, sin que en ningún caso se establezca criterio alguno que permita fijar con rigor qué porcentaje debe elegirse en cada caso. La situación es grave dado que se deja a criterio del profesional que realiza la valoración, la interpretación de la mayor parte de los parámetros para la obtención de dicho coeficiente, lo que dará lugar a criterios interpretativos dispares y nada objetivos¹⁰⁸².

Si bien ya no podemos hablar de conceptos jurídicos indeterminados, la indefinición planteada por el RVLS es excesivamente amplia, sobre todo tratándose de una norma de desarrollo de vital importancia para el urbanismo español. Este hecho no puede sino sorprendernos a la vista de la trascendencia que las valoraciones del suelo ha tenido de forma permanente en nuestro ordenamiento jurídico y que, más que nunca, está de plena actualidad a la vista del escenario de crisis económica que desde hace años padece este país.

Resulta muy significativo, por último, que contrariamente a lo que determina la Exposición de Motivos del TRLS08, su Reglamento no recoge que este factor de localización deba considerarse excluido de la consideración de expectativa urbanística, si bien nuevamente –aunque de forma genérica- se establezca la imposibilidad de considerar expectativas no derivadas del esfuerzo inversor de la propiedad. Como veremos a continuación, se trata de una objetivación más que evidente de las expectativas urbanísticas en el suelo rural.

d. Los factores de localización como prototipo de expectativa urbanística en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008

La última de las cuestiones a dilucidar en cuanto a los factores situacionales se refiere, tiene que ver con su naturaleza. Según establece el TRLS08, estos factores de corrección por localización no son, en ningún caso, considerados expectativas urbanísticas; así lo establece en su Exposición de Motivos¹⁰⁸³.

¹⁰⁸² GONZÁLEZ RUÍZ, R.M., “Los efectos de la localización en la valoración rural: análisis de los factores de corrección”, *RDU*, nº 273, 2012, p. 32.

¹⁰⁸³ Se recoge en la Exposición de Motivos que *«En el suelo rural, se abandona el método de comparación porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos, para lo que se adopta el método asimismo habitual de la capitalización de rentas pero sin olvidar que, sin considerar las expectativas urbanísticas, la localización influye en el valor de este suelo, siendo la renta de posición un factor relevante en la formación tradicional del precio de la tierra (...) «un régimen que, sin valorar expectativas generadas exclusivamente por la actividad administrativa de ordenación de los usos del suelo, retribuye e incentiva la actividad*

Sin embargo, a pesar de estas previsiones iniciales, la Exposición de Motivos del TRLS08 se ha convertido en un mero dogma de fe, en un ejercicio de confianza ciega por parte de los operadores jurídicos y suponemos que también del legislador. Y ello porque nada tiene que ver esta Exposición con el contenido que después desarrolla en su articulado y mucho menos con el *venerado* principio que recoge el 36 LEF, puesto que se dado vía libre a la consideración de las expectativas urbanísticas en sentido estricto en el justiprecio expropiatorio. Así, pese a que el artículo 23.2º TRLS08 ha sido más genérico en sus previsiones que el 36 LEF, al establecer que no podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aun plenamente realizados, ha dejado fuera de esta consideración un aspecto que, históricamente, tanto la doctrina como la jurisprudencia -e incluso la legislación-, han asumido como circunstancias representativas de estas expectativas urbanísticas, esto es, los factores de localización.

A nuestro modo de ver, estos factores de localización constituyen a todas luces un ejemplo de expectativas urbanísticas *de libro*. De modo que, junto con las recogidas en los artículos 25 y 26 TRLS08, que veremos a continuación, los factores situacionales constituyen ejemplos de expectativas urbanísticas en sentido estricto, que aunque prohibidas de forma tajante por el propio TRLS08, la LEF y todas las leyes del suelo anteriores, son permitidas a día de hoy por la vía de la *excepción transversal*, esto es, de facto y sin que se establezca abiertamente que se trata de una excepción.

Resulta contradictorio y difícil de comprender cómo el legislador estatal, ansioso por evitar la especulación continuada que ha caracterizado negativamente el mercado del suelo español año tras año, ha permitido que la Administración pueda corregir al alza la valoración de los terrenos en situación de rural (art. 23 TRLS08), considerando circunstancias urbanísticas e íntegramente futuras. Si el mantra que repite el TRLS08 es que debe valorarse lo que hay y no lo que el Plan dice que puede haber en un futuro incierto, de acuerdo con los dictados del artículo 36.1 LEF, el valor del justiprecio debe responder al valor real y actual del bien expropiado y en ningún caso a un valor expectante o futuro, cuya apreciación comporte un margen de subjetividad e incertidumbre incompatible con el principio de justa compensación económica del bien o derecho¹⁰⁸⁴. Dicho esto ¿qué sentido tiene que el art. 23 TRLS08 permita corregir el justiprecio indemnizatorio con factores de localización basados en potencialidades urbanísticas, cuya ejecución se desconoce por completo? Y aunque no dudamos de la necesidad de su contabilización de cara a la mejora del justiprecio para el propietario de suelo rural, que

urbanizadora o edificatoria emprendida en cumplimiento de aquélla y de la función social de la propiedad». (El énfasis es nuestro)

¹⁰⁸⁴ STS de 30 de septiembre de 1986 (ROJ 5083/1986, Pte. Fernández Díaz).

desafortunadamente es cada día más bajo, esto no empece para que su consideración, por parte del TRLS08 y de los tribunales, sea incoherente y errónea. Por mucho que el TRLS08 se empeñe en vendernos que la localización no se integra dentro de estas expectativas urbanísticas, en realidad no es así.

Las razones que, a nuestro juicio, refuerzan la afirmación de que los factores de localización son verdaderas expectativas urbanísticas en sentido estricto son las siguientes:

En primer lugar, por la tradicional denominación única de expectativas urbanísticas. Llama la atención, cuando menos, que históricamente los tribunales se hayan referido invariablemente a los factores de localización como expectativas urbanísticas, haciendo mención a cualesquiera circunstancias de proximidad a centros urbanos, acceso de la finca a vías públicas de comunicación y a inmediación a zonas de expansión de núcleos de población¹⁰⁸⁵. Los factores relacionados con la localización han sido siempre considerados uno de los elementos clave a ponderar en la determinación del justo precio de las fincas calificadas como rústicas como forma de obtener el valor de reposición compensatorio del sacrificio patrimonial que para el expropiado supone la privación del bien o derecho a expropiar¹⁰⁸⁶ y se han indemnizado engrosando la partida correspondiente a las expectativas urbanísticas en el justiprecio.

Por esta razón, no es discutible que aquello que, tanto el TRLS08 como el RVLS, denominan factores de localización, se corresponda plenamente con las circunstancias que de forma tradicional han sido tenidas en cuenta por los tribunales para aumentar la indemnización expropiatoria de un inmueble y que el justiprecio alcanzase, así, los niveles de indemnidad requeridos por el artículo 33 CE. Eso sí, queda patente el esfuerzo del legislador por eludir el uso del término que realmente describe a estos factores de localización, como es el de expectativas urbanísticas. En su lugar, se ha optado por rebautizarlas como factores de localización, evitando así hacer mención a un término que ha denota su naturaleza espuria.

En segundo lugar, por la inherente potencialidad urbanística que denotan los factores de localización. La razón que en realidad supone la base de nuestra afirmación es la propia *futuribilidad* urbanística que rodea a las circunstancias situacionales. Como expectativas urbanísticas que son, reflejan las perspectivas, socialmente percibidas, de un posible cambio de calificación del suelo derivado de su situación próxima al suelo urbano, de la forma de crecimiento probable de la ciudad o de cualquier otro motivo, al fundamentarse la eficiencia de este mercado en la anticipación sobre movimientos futuros¹⁰⁸⁷. Además, si el

¹⁰⁸⁵ STS de 18 de febrero de 1991 (ROJ 897/1991, Pte. Hernando Santiago).

¹⁰⁸⁶ STS de 2 de julio de 1996 (ROJ 4018/1996, rec. 9100/1991, Pte. Goded Miranda).

¹⁰⁸⁷ CHINCHILLA PEINADO, J.A., "Las valoraciones del suelo en la Ley 6/98, sobre régimen de suelo y valoraciones", op. cit., p. 504.

justiprecio ha de responder al valor real y actual del bien expropiado, tan hipotético y futuro es el incremento que se deriva de una expectativa urbanística, como el que proviene de los factores de localización. En ambos casos existe por igual un margen de subjetividad e incertidumbre, que es totalmente incompatible con el principio de justa compensación económica del bien o derecho, cuya forzosa privación entraña la EF.

Nos consta que la jurisprudencia se ha esforzado históricamente en justificar que los factores de localización constituyen un tipo *especial* de expectativas urbanísticas, no derivado de la consideración urbanística del suelo, por lo que no debían caer en el mismo saco que éstas. Sin embargo, la justificación que en todo momento se aduce para que se consideren un elemento más del justiprecio es, al fin y al cabo, la misma por la que se ha vetado la existencia de expectativas urbanísticas: su potencialidad urbanística. Es indiscutible que la proximidad a medio urbano confiere expectativas por la posibilidad de incorporación de los terrenos al proceso urbanizador¹⁰⁸⁸. De ahí que se les haya denominado de forma histórica expectativas urbanísticas y no factores de localización.

De esta forma, aquellos inmuebles que estén más cercanos a los núcleos poblacionales o a una red viaria, tienen más posibilidades de una futura utilización como terreno para uso terciario o incluso urbano, a pesar de que dicha eventualidad no se contemple en los planes urbanísticos a la fecha de la expropiación¹⁰⁸⁹. En el mismo sentido, un suelo no urbanizable que no disponga siquiera de aprovechamiento agrícola, puede tener una serie de valores urbanísticos consolidados, a los que denomina de *consolidación histórica*, que provengan de los diversos usos establecidos, dando con ello un valor añadido al inicial de suelo rústico. Se aprecian, así, plusvalías ajenas al Proyecto y se tiene en cuenta el desarrollo urbanístico real de la zona, que excede de la mera clasificación del suelo¹⁰⁹⁰.

También se contempla su existencia cuando el emplazamiento del suelo representa un buen lugar para la expansión de la ciudad, como elemento natural para su crecimiento, su grado de apreciación es considerable e influye en el precio¹⁰⁹¹. Cuando concurren, por tanto, estas circunstancias concretas, como son una edificación progresiva en la zona o una proximidad a un núcleo urbano, se genera una previsibilidad razonable de que en un tiempo

¹⁰⁸⁸ STS de 31 de marzo de 1993 (ROJ 19320/1993, Pte. Hernando Santiago) y STSJ de Valencia, de 15 de noviembre de 2000 (ROJ CV 8719/2000, rec. 3304/2000, Pte. Ferrando Marzal).

¹⁰⁸⁹ STSJ CV de 4 de diciembre de 1999 (ROJ CV 7938/1999, rec. 3232/1996, Pte. Manzana Laguarda).

¹⁰⁹⁰ STSJ de Valencia, de 28 de julio de 2006 (ROJ CV 6485/2006, rec. 504/2003, Pte. Narbón Lainez).

¹⁰⁹¹ SSTS de 26 de junio de 1993 (ROJ 4582/1993, rec. 712/1991, Pte. Peces Morate) y de 18 de noviembre de 1995 (ROJ 5818/1995, rec. 687/1993, Pte. Peces Morate).

significativo, según los conocimientos de los operadores económicos, dicho inmueble se incorporará al proceso urbanizador. También cuando se acredite la inminencia de su transformación en suelo urbano o de la razonabilidad de su incorporación inmediata al proceso urbanizador¹⁰⁹², como por ejemplo, su reclasificación como suelo industrial¹⁰⁹³. Es esta vocación urbana lo que, según la STS de 27 de abril de 2009¹⁰⁹⁴, constituye la razón decisiva para incrementar el precio del suelo¹⁰⁹⁵. En cualquier caso, las expectativas urbanísticas que se computan derivan de las posibilidades futuras e hipotéticas en razón de la distancia de los terrenos expropiados al núcleo urbano¹⁰⁹⁶.

De modo que la afirmación del TRLS08 sobre la no asunción de expectativas urbanísticas porque debe valorarse lo que hay y no lo que el Plan dice que puede haber en un futuro incierto, resulta totalmente incoherente con la inclusión de los factores de localización del inmueble. La doctrina del Tribunal Supremo al respecto queda meridianamente clara: todas las circunstancias situacionales ponen de manifiesto una viabilidad futura para albergar una finalidad urbanística mediante la oportuna modificación del planeamiento¹⁰⁹⁷. El hecho de que se consideren generadores de una futurible actuación urbanística, evidencia su naturaleza urbanística, con lo que ninguna diferencia existe entre los factores de localización y las expectativas derivadas de la potencialidad urbanística del suelo.

En tercer lugar, dado que los factores situacionales evidencian potencialidad urbanística a pesar de basarse en circunstancias objetivas. En efecto, el hecho de que se trate de circunstancias objetivas no empece su consideración de expectativas urbanísticas, ni mucho menos su *futuribilidad*, al tratarse de circunstancias que la realidad no ha confirmado.

El crecimiento de la ciudad es, a todas luces, imprevisible¹⁰⁹⁸. Se corre el peligro de que la Administración competente incorpore modelos de organización

¹⁰⁹² STSJ de Valencia, de 30 de mayo de 2011 (ROJ CV 3971/2011, rec. 1212/2008, Pte. Revuelta Pérez).

¹⁰⁹³ STSJ de Valencia, de 2 de junio de 2011 (ROJ CV 3992/2011, rec. 1302/2008, Pte. Revuelta Pérez).

¹⁰⁹⁴ STS de 27 de abril de 2009 (ROJ 2723/2009, rec.1126/2008, Pte. Martínez de Velasco).

¹⁰⁹⁵ En el mismo sentido, véase la STS de 28 de marzo de 2012 (ROJ 2164/2012, rec. 1679/2009, Pte. Lesmes Serrano).

¹⁰⁹⁶ STS de 12 de diciembre de 2002 (ROJ 8358/2002, rec. 6994/1998, Pte. Sieira Míguez).

¹⁰⁹⁷ Entre otras muchas, SSTS de 20 de junio de 1997 (ROJ 4393/1997, rec. 2687/1995, Pte. Xiol Ríos); de 12 de diciembre de 2002 (ROJ 8358/2002, rec. 6994/1998, Pte. Sieira Míguez); y de 21 de junio de 2003 (ROJ 4334/2003, rec. 183/1999, Pte. González Navarro).

¹⁰⁹⁸ Los contenidos teóricos de la planificación urbana han ido evolucionando de forma paralela al desarrollo del proceso de urbanización a escala mundial, hasta convertirse en el estatuto jurídico que permite a la Administración garantizar la correcta distribución de los asentamientos a escala interurbana, evitando los desequilibrios territoriales derivados del

espacial ajenos a la realidad existente, poco adecuados a la demanda de viviendas, polígonos industriales, dotaciones y servicios, infraestructuras y espacios verdes necesarios para garantizar futuras ampliaciones del casco urbano, la calidad del espacio construido y la conservación del entorno natural y del patrimonio histórico. Estos desajustes entre la planificación del crecimiento urbano y el desarrollo en superficie de la ciudad han generado problemas, como la congestión de las áreas centrales, las barreras que suponen a la expansión urbana las vías del ferrocarril o las autovías o la escasa vinculación con los asentamientos periféricos del entorno, lo que condiciona, sin duda, sus posibilidades futuras de ampliación. De este modo ¿quién puede tener la seguridad de que la ciudad va a crecer hacia donde interesa?

Cualquier estudio urbanístico de una zona pone de manifiesto que pueden producirse en ella grados de saturación a partir de cierto límite y que la expansión realizada en períodos anteriores en zonas próximas no siempre es indicativa de que la tendencia va a continuar, sino que puede ser causa de descenso y que la edificación se desvíe a zonas menos saturadas y por ello, de más fácil desarrollo ¹⁰⁹⁹. La previsión de edificabilidad puede ser una elucubración pendiente de complejas variables y de circunstancias socioeconómicas cambiantes y ello a pesar de que la Administración se encuentre en mejores condiciones para valorar el futuro crecimiento de la ciudad, ya que se encarga de delimitar, urbanizar y procurar una realización ordenada y social de la urbanización.

Aun diremos más, considerando el contexto de crisis en el que nos encontramos y dado que la actividad constructiva ha estado completamente paralizada durante estos siete años de penuria económica¹¹⁰⁰ ¿es posible seguir justificando la aplicación de los factores de localización en la potencialidad urbanística, cuando ésta ya no existe? ¿Sería necesaria una modificación del TRLS08 para

rápido crecimiento de las ciudades frente al receso económico de las áreas rurales; también, optimizar el funcionamiento de la ciudad a partir de una ordenación del espacio que sea capaz de generar beneficios para todos los agentes que intervienen en su construcción; regular y reglamentar tanto las fases que intervienen en la urbanización de un territorio, como las modificaciones que afecten a la trama preexistente; y establecer, por último, una distribución de los usos del suelo que garantice la calidad y habitabilidad del espacio construido. Véase CABRERIZO CRISTÓBAL, A., "La planificación del crecimiento urbano de Logroño", *Berceo*, nº 141, 2001, p. 86.

¹⁰⁹⁹ Véanse las SSTS de 16 de diciembre de 1980 (ROJ 3626/1980, Pte. Falcón García) y de 9 de octubre de 1981 (ROJ 2413/1981, Pte. Díaz de Lope Díaz y López).

¹¹⁰⁰ Este contexto de crisis no es nuevo. Si los años 60 y principios de los 70 se caracterizan por un importante ritmo de crecimiento urbano en España, a partir de mediados de esa década se observa una clara desaceleración, especialmente en las ciudades principales y en las áreas metropolitanas. Este período, caracterizado por la crisis económica, marca a su vez el inicio de un nuevo ciclo en la historia urbana española. Entre 1975 y 1985 se abre una fase de cambio que separa dos etapas muy diferentes. Véase ALBERDI COLLANTES, J.C., "La ciudad elimina la función agraria en su proximidad: el ejemplo de San Sebastián", *Cuadernos Geográficos*, nº 31, 2001, p. 89.

adaptarse a la nueva situación, puesto que la aprobación de la Ley de Suelo de 2007 fue anterior al estallido de la burbuja inmobiliaria?

En cuarto lugar, se aduce a nivel jurisprudencial que los factores de localización no son expectativas urbanísticas por estar basados en hechos objetivos, fundamentados en afirmaciones palpables y ciertas, lo que elimina cualquier incerteza. Se ha dicho que se trata de circunstancias concretas, objetivas, como puedan ser la distancia en kilómetros o la existencia de ciertos supuestos puntuales (una carretera), que sirven de base para la configuración de una hipótesis razonable. No se trata de meras elucubraciones, sino de circunstancias ciertas, que sirven para fundar una hipótesis generalmente compartida. Por esta razón, las hipótesis de futuro, si están fundadas en previsiones reales, tanto si se cumplen como si no finalmente, provocan un efecto real actual y no hipotético, de incremento del valor de mercado del suelo, incluso aunque esta expectativa finalmente se frustrase. Esto es lo que en realidad diferencia a las expectativas urbanísticas de los factores de localización, el que la hipótesis se base en datos ciertos y objetivos¹¹⁰¹.

A nuestro modo de ver, esta afirmación carece totalmente de sentido. En efecto, los factores de localización se asientan sobre circunstancias fácticas objetivas, máxime tras la entrada en vigor del RVLS. La distancia en kilómetros a un concreto núcleo de población o la existencia de una carretera son elementos indiscutiblemente objetivos. Sin embargo, lo que se valora a través de la indemnización de estos factores no es la situación concreta del terreno de cara a los usos propios del inmueble a valorar, sino su potencialidad urbanística. Esto es evidente. Como hemos visto, la razón de que la localización se haya considerado habitualmente como una expectativa es la posibilidad de que, en un futuro cercano, esos terrenos que son ahora objeto de valoración, pasen a tener consideración urbanística por ser anexionados a un concreto núcleo poblacional, abandonando así su condición de rural.

Pues bien, el hecho de considerar que un factor de localización va más allá de una expectativa al estar basado en *hipótesis* objetivas, no atribuye al inmueble un uso urbanístico cierto y actual. Tampoco por estar basadas en elementos objetivos hacen que sean más probables, dejando por ello de ser expectativas. Se trata, por tanto, de meras conjeturas, hipótesis que podrán o no ser verificadas, por lo que el resultado final que se consiga será completamente aleatorio. La incertidumbre, como característica propia de las expectativas, sigue por lo tanto, presente.

¹¹⁰¹ Una de ellas es la STSJ de Castilla La Mancha, de 21 de mayo de 2008 (ROJ CLM 2704/2007, rec. 413/2004, Pte. Iranzo Prades).

El crecimiento de la ciudad es un hecho, a todas luces, imprevisible¹¹⁰². Se corre el peligro de que la Administración competente incorpore modelos de organización espacial ajenos a la realidad existente, poco adecuados a la demanda de viviendas, polígonos industriales, dotaciones y servicios, infraestructuras y espacios verdes necesarios para garantizar futuras ampliaciones del casco urbano, la calidad del espacio construido y la conservación del entorno natural y del patrimonio histórico. Estos desajustes entre la planificación del crecimiento urbano y el desarrollo en superficie de la ciudad han generado problemas, como la congestión de las áreas centrales, las barreras que suponen a la expansión urbana las vías del ferrocarril o las autovías o la escasa vinculación con los asentamientos periféricos del entorno, lo que condiciona, sin duda, sus posibilidades futuras de ampliación. Así las cosas, cualquier estudio urbanístico de una zona pone de manifiesto que pueden producirse en ella grados de saturación a partir de cierto límite y que la expansión realizada en períodos anteriores en zonas próximas no siempre es indicativa de que la tendencia va a continuar, sino que puede ser causa de descenso y que la edificación se desvíe a zonas menos saturadas y por ello, de más fácil desarrollo¹¹⁰³. La previsión de edificabilidad puede ser una elucubración pendiente de complejas variables y de circunstancias socioeconómicas cambiantes y ello a pesar de que la Administración se encuentre en mejores condiciones para valorar el futuro crecimiento de la ciudad, ya que se encarga de delimitar, urbanizar y procurar una realización ordenada y social de la urbanización.

Por ello, habida cuenta de esta falta de certeza en la previsibilidad de crecimiento urbano, el TRLS08 y el RVLS son consecuentes con esta realidad y otorgan de forma invariable el incremento de valor derivado de la localización del inmueble, siempre que se den los requisitos legalmente establecidos para ello. No importa hacia qué lugar vaya a ampliarse la ciudad, siempre que el inmueble se encuentre dentro de un radio de 40 km de dicho núcleo poblacional o de 60 km si se trata de centros de actividad económica.

¹¹⁰² Los contenidos teóricos de la planificación urbana han ido evolucionando de forma paralela al desarrollo del proceso de urbanización a escala mundial, hasta convertirse en el estatuto jurídico que permite a la Administración garantizar la correcta distribución de los asentamientos a escala interurbana, evitando los desequilibrios territoriales derivados del rápido crecimiento de las ciudades frente al receso económico de las áreas rurales; también, optimizar el funcionamiento de la ciudad a partir de una ordenación del espacio que sea capaz de generar beneficios para todos los agentes que intervienen en su construcción; regular y reglamentar tanto las fases que intervienen en la urbanización de un territorio, como las modificaciones que afecten a la trama preexistente; y establecer, por último, una distribución de los usos del suelo que garantice la calidad y habitabilidad del espacio construido. Véase CABRERIZO CRISTÓBAL, A., "La planificación del crecimiento urbano de Logroño", op. cit., p. 86.

¹¹⁰³ Véanse las SSTS de 16 de diciembre de 1980 (ROJ 3626/1980, Pte. Falcón García) y de 9 de octubre de 1981 (ROJ 2413/1981, Pte. Díaz de Lope Díaz y López).

Esta afirmación jurisprudencial carece de fundamento si se analiza desde la Teoría de la Probabilidad¹¹⁰⁴. Como ya vimos al comienzo de este estudio, se trata de una disciplina de la Matemática, que analiza de forma empírica los resultados aleatorios. El término *probabilidad* es utilizado de muy diferentes formas, aunque denota la medida del grado de incertidumbre consustancial a cada suceso aleatorio, de manera que al no poder conocer de antemano y con certeza, cuál va a ser el resultado del fenómeno aleatorio, al menos se intenta cuantificar qué posibilidades tienen de presentarse cada uno de los sucesos. Nos interesa la concepción lógica de la probabilidad¹¹⁰⁵, también denominada lógica inductiva¹¹⁰⁶.

De este modo, un experimento es aleatorio si al repetirlo en condiciones análogas no se puede predecir el resultado. Sin embargo, de la experiencia habida hasta el momento -experimentos pasados- puede que sea más probable que se dé una determinada situación, pero no siempre será así ya que siempre

¹¹⁰⁴ La Teoría de la Probabilidad es una rama de la Matemática. El impulso fundamental de esta Teoría llegó de la mano de Pierre Simon, al publicar *Théorie analytique des probabilités*, donde expone un análisis matemático sobre los juegos de azar. Es aquí donde se recoge por primera vez una definición de lo que sea la probabilidad. A principios del siglo XX, Kolmogorov la definió de forma axiomática y estableció una teoría más amplia, como es la teoría de la medida. Su aplicación es muy útil, incluso a sucesos de la vida cotidiana, en la que aparecen muchas situaciones donde los resultados observados son diferentes aunque las condiciones iniciales en las que se producen sean las mismas; por ejemplo, al lanzar una moneda, unas veces resultará cara y otras veces cruz. Estos fenómenos se denominan aleatorios y se ven afectados por la incertidumbre, porque al repetirlos bajo idénticas condiciones iniciales no se obtienen siempre los mismos resultados.

¹¹⁰⁵ Keynes propuso, en *Treatise of Probability*, una interpretación lógica de la probabilidad, distinta de la frecuencial. Para Keynes, la probabilidad era una relación lógica entre dos enunciados, de la que pensaba que sólo en casos especiales, como el de los dados, podría convertirse en un valor numérico. Ésta fue la línea que Carnap consideró correcta: a partir de los elementos de juicio disponibles, se podría atribuir un valor a la probabilidad lógica de una hipótesis. Lo que pretendió fue construir una lógica inductiva para cubrir aquello que va desde la implicación lógica (probabilidad 1) hasta la negación (probabilidad 0). Un sistema que para todo par de oraciones, una de las cuales afirme los elementos de juicio *e* y la otra enuncie una hipótesis *h*, pudiéramos asignar un número que expresara la probabilidad lógica de *h* respecto de *e*. Véase GONZÁLEZ ECHEVARRÍA, A., *Crítica de la singularidad cultural*, Barcelona, Anthropos, 2003, p. 48.

¹¹⁰⁶ Se trata de la precisión del razonamiento inductivo en el marco de la probabilidad. Intuitivamente hablando, un razonamiento inductivo es lo contrario de uno deductivo. El silogismo deductivo va de lo general o más conocido, a lo menos general o menos conocido. Lo contrario ocurre en el silogismo inductivo, se pasa de una premisa singular a una premisa general o al menos a una premisa que no se deduce lógicamente de la de partida. Es la idea clásica de inducción desde Aristóteles. En este tipo de razonamiento, se invierten las propiedades de la lógica deductiva, sacrificando la veracidad de la conclusión en aras de la obtención de mayor información. Mediante este tipo particular de razonamiento, nunca se podrá lograr una certeza completa en las conclusiones. Lo máximo que se podrá generar será una hipótesis cuya validez sólo podrá justificarse a partir de la experimentación o investigación directa y metódica. Véase AÍSA MOREU, D., "Alternativas para una fundamentación lógica de la lógica inductiva", *Teorema, Revista Internacional de Filosofía*, vol. 3, nº 4, 1973, pp. 523-542.

queda un espacio para el azar, para la suerte. Puede que existan más probabilidades de que el resultado sea el que queremos, pero no aseguran que vaya a ocurrir dicho resultado. La probabilidad es por tanto, una forma de cifrar la esperanza de que algo suceda y de esta forma, anticiparnos a lo que en realidad acontecerá. Cuantifica la esperanza de que un suceso ocurra¹¹⁰⁷.

Volviendo a los factores de localización, es evidente que en este caso, el tribunal está aplicando la *Ley del Azar*¹¹⁰⁸ pero entendida de forma errónea, incurriendo en lo que se denomina la *falacia del jugador*, que consiste en aceptar la siguiente máxima: *si en muchas repeticiones se ha verificado un determinado suceso, en la siguiente repetición ocurrirá otro*. Esta máxima no es correcta; por ejemplo, si lanzamos tres veces una moneda y sale siempre cara, no podemos determinar si saldrá cara o cruz en el próximo lanzamiento; únicamente podremos esperar que si lanzamos la moneda muchas veces, más o menos la mitad serán cara y la otra mitad serán cruz. Igual sucede con el lanzamiento de un dado o la extracción de una carta de una baraja o con cualquier otro experimento aleatorio¹¹⁰⁹.

Aplicado a los factores de localización la respuesta es clara; a pesar de que haya diferentes predios equidistantes de un núcleo poblacional hacia el norte y hacia el sur, (idénticas condiciones iniciales de los inmuebles Z_1 y Z_2), no siempre se van a obtener los mismos resultados; la ciudad en cuestión puede crecer hacia el norte, donde se sitúa el inmueble Z_1 , quedando en el lado opuesto el inmueble Z_2 .

De este modo, a pesar de que la potencialidad urbanística fuera inicialmente igual para ambos inmuebles, por estar basados en idénticos factores objetivos, no se ha convertido en realidad urbanística. Las posibilidades de que ocurriese el evento se reducían a dos: había un 50 por cien de probabilidades de que el horizonte urbano se extendiese hacia el inmueble Z y otro 50 por cien de que no ocurriese. Y existía la misma frecuencia de que se dieran ambas. Por tanto no

¹¹⁰⁷ WILHELMI, M.R., *Combinatoria y probabilidad*, Granada, GEEUG-Universidad de Granada, 2004, pp. 9-10, 121.

¹¹⁰⁸ La *Ley del azar* permite predecir resultados, con lo que es un indicativo para la toma de decisiones. Es un puente tendido entre el pasado y el futuro, entre las frecuencias (lo que ha ocurrido) y las probabilidades (lo que se espera que suceda).

¹¹⁰⁹ Podríamos equiparar esta situación al denominado juego de *la carrera*; se basa en un experimento aleatorio: antes de lanzarse los dados, se desconoce el resultado; aun es más, es igualmente probable que se obtenga el suceso de sacar la combinación 1-5, que la combinación 4-3. Esto no quiere decir que la elección de los números sea irrelevante, ya que existen números que salen con más frecuencia, puesto que existen más formas de que los dados sumen una cantidad u otra. El espacio muestral (el conjunto de todos los resultados posibles de un experimento), aunque finito, es muy amplio. Y es igualmente probable que se verifique cualquier de los sucesos (que salga cualquiera de las combinaciones posible). Véase WILHELMI, M., *Combinatoria y probabilidad*, op. cit., p. 131.

hay mayor probabilidad a pesar de que las hipótesis de partida se fundamenten en datos objetivos, como ocurre con los factores de localización.

3.2.4. La clasificación del suelo como elemento necesario en la valoración

El propósito de llevar a cabo una clasificación, en general, es ordenar los objetos que queremos estudiar. Como es obvio, sin clasificación no podríamos llevar a cabo ningún tipo de análisis, ni proponernos ninguna generalización¹¹¹⁰.

A nivel urbanístico, la clasificación es una técnica de división de los terrenos según su destino urbanístico, conforme a los tres supuestos tradicionales de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. Supone la aptitud de un terreno para estar urbanizado o no, vinculándolo a un determinado régimen de derechos y deberes¹¹¹¹, por lo que una de sus funciones será la de establecer el estatuto jurídico de la propiedad. Pero no es esta, sin embargo, la única característica jurídica de la clasificación, ya que sirve asimismo para la planificación urbanística, característica que, junto con la del establecimiento del régimen estatutario de la propiedad, singularizan al Derecho urbanístico español respecto del resto de países. Pero sobre todo, nos interesa la clasificación en cuanto al establecimiento de la valoración del suelo.

De este modo, cuando nos planteamos la valoración del suelo, debemos ver qué se valora exactamente, por lo que su estudio debe conducirnos necesariamente al de su objeto. Así, el diferente valor que se pueda establecer para un suelo concreto, debe fijarse en función de ciertos elementos, que serán los que a la postre configurarán la propiedad del suelo. Y en nuestro ordenamiento se ha establecido que este valor dependerá de la clasificación establecida por los planes urbanísticos. Así lo establece una más que consolidada jurisprudencia¹¹¹², puesto que así viene siendo desde la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, pasando por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, por el de 1992, por la propia Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, por la posterior LS07 y por fin, por el TRLS08, aunque en estos últimos casos, depende de la situación básica a la que se deba adscribir ese suelo¹¹¹³. En efecto, fue la Ley del Suelo de 1956 la primera en establecer las

¹¹¹⁰ EBDON, D. y MUNTANER PASCUAL, M., *Estadística para geógrafos*, Vilassar de Mar, Oikos-Tau, 1982, p. 23.

¹¹¹¹ BELTRÁN AGUIRRE, J.L., "Clasificación, categorización y calificación del suelo en la legislación autonómica comparada", *Revista Jurídica de Navarra*, nº 41, 2006, pp. 93-84.

¹¹¹² Por todas, la STS de 17 de noviembre de 2008 (ROJ 6058/2008, rec. 5709/2007, Pte. Martínez de Velasco).

¹¹¹³ Ahora bien, como excepción, nuestra jurisprudencia ha precisado que, en los casos en los que unos terrenos destinados a sistemas generales se encuentran clasificados como no urbanizables o carezcan de clasificación específica, procede valorarlos como urbanizables, siempre y cuando se destinen a crear ciudad. Véanse las SSTS de 24 de octubre de 2014 (ROJ 4210/2014, rec. 5813/2011, Pte. Robles Fernández); de 6 de febrero de 2008 (ROJ 522/2008, rec. 9131/2004, Pte. Puente Prieto); de 29 de abril de 2004 (ROJ 2854/2004, rec. 5134/1999, Pte. Seira

valoraciones del suelo de forma sistematizada y metódica, conjugando un sistema tan novedoso como complejo, en el que diferenciaba cuatro tipos de valores en función del tipo de suelo –rústico, de reserva urbana y urbano-, anudando así la valoración del suelo a la diferente clasificación que del mismo se hiciera, algo que ha perdurado hasta nuestros días. Este sistema, por lo demás totalmente congruente con las calificaciones urbanísticas zonales, supuso el establecimiento de un sistema evaluatorio más rápido y eficaz que el contenido en los artículos 24 y siguientes de la LEF¹¹¹⁴.

Se establecía así, uno de los principios fundamentales sobre los que ha girado nuestro urbanismo de forma tradicional: el aprovechamiento del suelo y por tanto su valoración, estaban condicionados por la clasificación del mismo. No podemos olvidar que además de la clasificación¹¹¹⁵, la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana innovó asimismo en lo que se denomina calificación del suelo¹¹¹⁶, esto es, la técnica para determinar y definir los usos e intensidades de que sean susceptibles los terrenos o parcelas y en su caso, las edificaciones, mediante la división de los terrenos en zonas destinadas cada una de ellas a un uso e intensidad específica. Es predicable, por tanto, de los suelos urbano y urbanizable, aunque se haya usado para pormenorizar, asimismo, el suelo no urbanizable¹¹¹⁷. Esta clasificación tripartita del suelo se ha mantenido, aunque con numerosas modificaciones, en cada una

Míguez) y de 29 de mayo de 1999 (ROJ 3759/1999, rec. 1346/1995, Pte. Peces Morate), entre otras.

¹¹¹⁴ ARREGUI LUCEA, L. F., Valoración del suelo en la legislación urbanística, op. cit., p 121.

¹¹¹⁵ La adscripción de un terreno a una determinada categoría de suelo se hacía de forma automática, sin que puedan entrar en juego la mayor o menor proximidad a la población, la existencia de construcciones ni la clase de contribución a la que se halle sometido. Es más, tratándose de suelo rústico o de reserva urbana, permanecerá con la misma calificación, mientras que la Administración no lo transforme en suelo urbano y una vez transformado, no se estará todavía en presencia de un solar, ya que el suelo urbano es el género, en tanto que el solar es la especie, por lo que será preciso acudir al destino asignado en el Plan de ordenación para ver si el terreno es edificable, supuesta su completa urbanización. Véase GÓMEZ DE ENTERRÍA GUTIÉRREZ, N., “La determinación del justiprecio de los terrenos expropiados y su posible impugnación contenciosa”, op. cit., p. 63.

¹¹¹⁶ Aunque la calificación del suelo aparece recogida por primera vez en el texto de la Ley del Suelo del 56, lo bien cierto es que la propia Ley hace un uso erróneo del mismo a lo largo de su articulado, a pesar de dejar claro en su Exposición de Motivos que la clasificación tiene que ver con la situación y destino del bien, mientras que la calificación (art. 61), al establecer que vendría definida por los Planes de ordenación. Para Menéndez Rexach la diferencia entre ambas instituciones es clara: la clasificación debe estar en función de su situación fáctica, al margen de las previsiones del Plan, mientras que la calificación es la que determina su destino. Véase MENÉNDEZ REXACH, A., “La clasificación del suelo en la Ley de 1956: precedentes y secuelas”, *RDU*, nº 225, 2006, p. 161.

¹¹¹⁷ BELTRÁN AGUIRRE, J.L., “Clasificación, categorización y calificación del suelo en la legislación autonómica comparada”, op. cit., pp. 93-84.

de las leyes del suelo¹¹¹⁸, pero ha sido rechazada por la de 2007 y así se ha mantenido en el TRLS08. Lo cierto es que, aunque parecía difícil prescindir de esta clasificación, por estar profundamente arraigada en nuestro derecho urbanístico, la actual Ley de Suelo ha llevado a cabo la innovación.

La valoración dependerá, al fin y al cabo, de lo que establezca el Plan y por ello, del aprovechamiento urbanístico permitido, ya que a mayor edificabilidad, mayor será el valor del inmueble. Y cómo no, de las expectativas urbanísticas, como elemento objetivo que se ha hecho imprescindible en la valoración de los suelos rurales tras la entrada en vigor del TRLS08. Ninguna duda cabe sobre el hecho de que el precio del suelo está ampliamente influido por las propias leyes del suelo; desde el momento en que éstas establecen los métodos valorativos, al menos en las técnicas expropiatorias, es evidente que propietario y Administración se han de someter a él. Pero estos criterios no influyen en los precios de mercado, que se fijan a través de otros métodos, completamente distintos y, no podemos obviarlos, mucho más efectivos. El precio de la vivienda se fija por el libre juego de la oferta y la demanda. Y ha sido así hace veinte años e incluso ahora, en el actual contexto de crisis económica e inmobiliaria en el que estamos. Los precios bajan y suben dependiendo de lo que la oferta ofrezca y el mercado esté dispuesto a gastar; obvio es decir, que esas cuantías no dependen de las leyes del suelo.

Entonces ¿la legislación urbanística carece de influjo alguno sobre el valor del suelo? Ni mucho menos. Naturalmente que el suelo está afectado por la legislación urbanística, ahora bien, no tanto por los métodos valorativos, como por otros aspectos, como la clasificación del suelo. Y esto es así porque desde la primera codificación a manos de la Ley del Suelo de 1956, ya incluso con la Ley de ordenación de Solares de 1945, encontramos que la relación entre el valor del suelo y la clasificación es un aspecto nuclear en la ordenación urbanística española: la valoración del suelo se ha anudado indefectiblemente a las categorías de suelo, de modo tal que a cada categoría de suelo le ha asignado la ley un valor concreto¹¹¹⁹. De ahí que clasificación y valoración del suelo siempre vayan de la mano, aunque con numerosas excepciones, como veremos.

Sin embargo, no es el Planeamiento el único indicio para establecer la clasificación y valoración del suelo. De forma reiterada, la jurisprudencia ha

¹¹¹⁸ De hecho, la propia Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1975 establecía que la clasificación del suelo sigue siendo clave para la determinación del régimen jurídico aplicable a los terrenos y para la regulación del proceso de desarrollo urbano.

¹¹¹⁹ La jurisprudencia del Tribunal Supremo sostiene que, como regla general, en nuestro ordenamiento jurídico los terrenos se tasan conforme a su clasificación urbanística, tal y como se recoge en las SSTs de 16 de junio de 2014 (ROJ 2303/2014, rec. 1046/2013, Pte. Herrero Pina) y de 17 de noviembre de 2008 (ROJ 6058/2008, rec. 5709/2007, Pte. Martínez de Velasco). Pero como decimos, hay excepciones, por ejemplo, los suelos destinados a sistemas generales, que se encuentren clasificados como no urbanizables o carezcan de clasificación específica, ya que entonces procede valorarlos como urbanizables, siempre y cuando se destinen a crear ciudad.

establecido que el destino del suelo no dependerá sólo de la clasificación que formalmente se le atribuya, sino también de los usos a los que, con carácter sectorial, pueda ser destinado¹¹²⁰.

El TRLS08 ha optado, sin embargo, por eliminar toda clasificación de suelo y, en su lugar, disponer la existencia de dos simples categorías o, como las denomina, *situaciones básicas* del suelo, rural y urbanizado. En virtud de su artículo 22.2º, el suelo se tasaré según su situación, que en adelante será la referencia para determinar los criterios de valoración, no sólo del suelo, sino también de otros bienes y derechos, puesto que la Ley identifica la valoración de algunos de estos últimos con la situación en que se encuentran¹¹²¹.

Se introduce así, no sólo un cambio terminológico, sino también una modificación sustancial frente a la tradicional trilogía de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. Cambio terminológico impuesto por la consideración de que la clasificación del suelo es una técnica urbanística, cuya regulación no corresponde al legislador estatal¹¹²², con lo que éste ni prejuzga ni impone la existencia de una clasificación de suelo. Lo que hace es establecer las dos situaciones básicas en que aquél puede encontrarse, de acuerdo con el criterio de la realidad o *facticidad*: la de suelo rural o urbanizado¹¹²³. Esta *facticidad* supone que se atiende a las verdaderas características de los terrenos, a sus características reales y concretas¹¹²⁴. Se acaba así, con el esquema tradicional en el que se entremezclaban la situación del suelo con su destino, ya

¹¹²⁰ Por todas, STS de 23 de enero de 2008 (ROJ 474/2008, rec. 7193/2004, Pte. Puente Prieto).

¹¹²¹ GARCÍA ERVILL, F., "La práctica de las valoraciones en la Ley 8/2007, de Suelo", op. cit., pp. 120-121.

¹¹²² Como bien afirma Tomás Ramón Fernández, la Ley de Suelo de 2007 presumía en su Exposición de Motivos de no ser una ley urbanística y de haber prescindido por primera vez, de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, para no prefigurar, siquiera indirectamente un concreto modelo urbanístico. Este autor afirma que, sin duda, es una Ley urbanística porque establece el régimen jurídico del suelo, que es la «materia prima» con la que todo ordenamiento urbanístico trabaja. En su opinión y a pesar de lo que diga, es mucho más urbanística si cabe, que su antecesora (Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones), porque no se ha limitado a establecer el régimen del suelo, sino que ha ido bastante más allá al declarar que la urbanización es un servicio público cuya gestión puede reservarse la propia Administración titular del mismo o ser encomendada por ésta a particulares mediante un procedimiento con publicidad y concurrencia. Véase FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "El estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo", *RUE*, nº 16, 2007, p. 26.

¹¹²³ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M., "La incidencia de la tipología de suelo rústico en la Ley de Suelo 8/2007", *RDU*, nº 273, 2007, p. 72.

¹¹²⁴ Aunque el que se haga depender la clasificación de situaciones fácticas no es algo novedoso. Fue la Ley de 1975, del suelo, la que inicialmente estableció que la clasificación del suelo urbano dependería de la urbanización (acceso rodado, suministro y evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica), así como la consolidación de la edificación, al menos en dos terceras partes de su superficie. MENÉNDEZ REXACH, A., "Las situaciones básicas de suelo", *RGDA*, nº 15, 2007, pp. 9-10.

que según establece su propia Exposición de Motivos, la clasificación no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración¹¹²⁵. Por otro lado y aunque se trate de una cuestión mucho menos comentada por la doctrina, también la vigente ley de suelo ha optado por no calificar las categorías de suelo. El que hasta ahora era suelo urbanizable –actual suelo rural–, deja de estar dividido en las categorías de delimitado y no delimitado. Sin embargo, también se trata de una simple cuestión terminológica ya que, de *facto*, la ley continúa dividiendo el suelo en diferentes clases –clasificación– y en diferentes subclases –calificación–.

Queda, por tanto, en manos de la legislación autonómica la regulación de las técnicas de clasificación del suelo, que podrá seguir manteniendo una clasificación urbanística articulada en torno a tres tipos de suelo, con independencia de su denominación y subclases¹¹²⁶, obligación que hasta el momento no podía desatender. No obstante, deberá reconducir cada uno de ellos a la tipología estatal bifronte y al régimen estatutario diseñado por el legislador estatal con carácter básico. Así, es el legislador autonómico el que debería encajar la categoría de suelo urbano consolidado por la urbanización y de suelo urbano no consolidado por la urbanización; es cierto que puede prescindir de estas categorizaciones, pero probablemente sucederá a largo plazo, pues a corto ya está definido el planeamiento urbanístico a desarrollar. Teóricamente, si los terrenos en aplicación de Ley de Suelo y Valoraciones de 1998 fueron clasificados como suelo urbano es obvio que debería encajar en la situación básica de suelo urbanizado con la vigente legislación urbanística, no debiendo ser incluido en la situación de rural. No obstante, el TRLS08 es claro en su exposición, cuando dice que los terrenos que estén urbanizados son los únicos que se pueden ajustar a la situación básica de suelo urbanizado, es decir, parcelas que cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o bien que puedan llegar a estarlo sin más obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones que ya estén en funcionamiento, realmente se está definiendo al suelo urbano consolidado por la urbanización,

¹¹²⁵ No obstante, si bien esto pudiera ser cierto, los argumentos que recoge la Ley para fundamentar este cambio de criterio son un sinsentido completo, dado que afirma que la clasificación tan sólo ha servido para contribuir a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que estas fueran patrimonializadas, fomentado también la práctica especulativa. Máxime cuando se trata de la primera ley del suelo que ha recogido de forma objetiva, el derecho de los propietarios a solicitar la indemnización por las expectativas urbanísticas frustradas.

¹¹²⁶ A partir de la Ley de 2007, cada Comunidad Autónoma podrá establecer los criterios de clasificación del suelo que estime convenientes, así como su régimen de utilización en cada caso, teniendo siempre presente las situaciones básicas del suelo que ordena aquélla puesto que de esta clasificación depende la valoración del suelo. Por lo que a estas categorías deberíamos añadir las categorías de suelo establecidas por aquéllas. Véase CHINCHILLA PEINADO, J.A., “El régimen del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable sectorizado en la Ley 2/2006”, en SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.), *Derecho Urbanístico del País Vasco*, Madrid, La Ley, 2008, p. 118. En el mismo sentido, MESTRE DELGADO, J., “La incidencia de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en el Derecho urbanístico autonómico”, *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 8, 2007, p. 104.

excluyendo, por tanto, el suelo urbano no consolidado por la urbanización y dándose la paradoja de que con la ley anterior estos terrenos tenían la clasificación de suelo urbano y con la legislación vigente entran de lleno en la situación de suelo rural, con las importantes repercusiones que acarrea en la valoración de los mismos¹¹²⁷.

La doctrina ha mostrado una férrea oposición a este novedoso sistema, capitaneada por Tomás Ramón Fernández, para quien desvincular clasificación y valoración del suelo es algo materialmente imposible¹¹²⁸. Este nuevo sistema instaurado por la Ley de Suelo de 2008 ha puesto fin a la concepción legal anterior de considerar el valor de mercado como el más ajustado al valor real, adoptando un criterio opuesto, según el cual el valor real del suelo se desprende de unas situaciones susceptibles de ser cuantificadas con arreglo a unos criterios artificiosos en los que se prescinde de parte de esa realidad, lo que puede acarrear ciertos efectos perversos¹¹²⁹. De ahí que el esfuerzo del legislador estatal por prescindir de las categorías de suelo pudiera generar algunas disfunciones en el conjunto del sistema urbanístico, ya que, en una lectura estricta de lo que debe entenderse como suelo urbanizado, según lo establecido en el artículo 12.3º de la Ley de Suelo, puede suceder perfectamente que terrenos clasificados como suelo urbano, especialmente en la modalidad de suelo urbano no consolidado por la urbanización creada por la Ley del Suelo de

¹¹²⁷ FALCÓN PÉREZ, E. y SERRANO MORACHO, F., "El nuevo marco urbanístico y contable: efectos en la valoración del suelo", *Auditoría Pública*, nº 46, 2008, p. 117.

¹¹²⁸ Sostiene este autor que «la Ley puede decir lo que quiera pero, diga lo que diga, todo Plan de ordenación urbana tendrá que precisar por donde se va a extender la ciudad, por donde van a prolongarse los sistemas generales que conforman su esqueleto. Y desde el momento en que lo diga, el mercado se moverá inevitablemente en esa dirección valorando más los terrenos situados en ella. No hay modo de evitarlo». Véase FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo: valoración general", op. cit., p. 69.

De la misma opinión es Gómez de Mercado, para quien los terrenos valen más en función de su utilidad urbanística y del progreso tanto material como jurídico en el proceso de urbanización. Por ello, es evidente que el valor de un bien depende de la utilidad que puede reportar, en el presente y en el futuro, e ignorarlo es ignorar la realidad. Véase GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *El justiprecio de la expropiación forzosa, Estudio de su valoración y pago con especial consideración de las expropiaciones urbanísticas*, op. cit., p. 148.

¹¹²⁹ Se ha dicho que no tiene desperdicio la demagógica afirmación contenida en la Exposición de Motivos, en cuanto a que «se llegaba así a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino también las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos con la que se critica el sistema de la LRSV». En cuanto a la inclusión de expectativas urbanísticas, afirma este autor que la nueva Ley ignora deliberadamente que el destino que el planeamiento da al suelo representa la concesión de un valor que, por venir en una norma jurídica o en un acto jurídico, reviste la forma de derecho subjetivo. Ciertamente ese derecho está sujeto al cumplimiento de determinadas cargas y deberes para que resulte ejercitable de modo pleno. Pero afirmar de un derecho subjetivo que aún no está siendo ejercitado, materializado, que se trata de una expectativa, al tiempo de constituir un grave error conceptual, representa despojar al propietario de la titularidad de ese derecho a cambio de nada. Véase MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I., "Comentario al Artículo 20", en GONZÁLEZ PÉREZ, J. (Dir.), *Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Vol. 2, Aranzadi, Madrid, 2007, p. 976.

1998, se encuentren desde un punto de vista fáctico en la situación de suelo rural, sin que ello signifique necesariamente que estén integrados en el ámbito de una actuación de urbanización; sin que tampoco pueda descartarse que terrenos clasificados como suelo urbanizable o incluso como rústico o no urbanizable, se encuentren fácticamente en la situación de suelo urbanizado. Por todo ello, es factible pensar que este sistema propicia la existencia de grandes desigualdades, puesto que en algunas Comunidades Autónomas, las valoraciones serán distintas a las que resultarían de la aplicación de los criterios de la vigente Ley de Suelo¹¹³⁰.

Al tiempo, el gran problema con el que se encuentra el tasador tras esta Ley de 2008, es que será él mismo –como tasador experto–, quien deba *apreciar* la situación básica en la que se encuentra el inmueble a valorar, lo que supone hacer recaer una gran responsabilidad técnica sobre aquél, puesto que de estar mal apreciada la situación básica del suelo, constituiría un error conceptual que invalidaría la valoración¹¹³¹. Sin embargo, a nuestro juicio, esta afirmación ha dejado de tener sentido tras la entrada en vigor del Reglamento de Valoraciones de 2011. No podemos negar que la desaparición de la clasificación del suelo, como institución de la que ha dependido la valoración del suelo hace ya más de cincuenta años, puede producir vértigo, pero lo bien cierto es que, en realidad, asistimos a una continuación de la clasificación del suelo. Mismo traje con distintas rayas. Tanto la vigente Ley de Suelo como el Reglamento de Valoraciones proporcionan elementos suficientes como para establecer qué suelos estarán en situación básica de rural o de urbanizado. Claramente, el suelo urbanizable, ahora suelo urbano -no consolidado- pudiera generar mayores dudas en cuanto a su ubicación, pero también el Reglamento de valoraciones aclara nuevamente la situación. Se trata, a todas luces, de una nueva lectura de la clasificación del suelo¹¹³².

¹¹³⁰ PERALES MADUEÑO, F., “Ejecución del planeamiento. Especial atención a la figura del agente urbanizador”, *RUE*, nº 16, 2007, p. 62.

¹¹³¹ PORTO REY, E., “Las valoraciones tras el Reglamento de la Ley de Suelo”, *La Ley, Práctica Urbanística*, nº 113, 2012, p. 23.

¹¹³² Por el contrario, no toda la doctrina se muestra disconforme con esta novedosa situación. Un sector minoritario sostiene el acierto del TRLS08 al modificar el sistema tradicional, entre ellos, Menéndez Rexach, para quien la tradicional clasificación entre urbano, urbanizable y no urbanizable parecía responder a la naturaleza de las cosas, pero sin duda la nueva definición de las situaciones básicas de rural y urbanizado responde mejor a ello. En su opinión, seguirán existiendo las clases de suelo que establezca la legislación autonómica, pero tendrán que reconducirse a las dos situaciones básicas reguladas en la Ley estatal, que inciden sobre el estatuto básico de la propiedad y, en especial, son determinantes del régimen de valoraciones. Vid. MENÉNDEZ REXACH, A., “La incidencia de la tipología del suelo urbanizado, suelo rústico de la Ley 8/2007, sobre la clasificación del suelo establecida por las leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable”, *op. cit.*, pp. 78-79.

Más allá de la incidencia que las referidas circunstancias fácticas tengan en la aplicación de los métodos de valoración, no cabe duda de que van a producirse también significativas divergencias entre las condiciones básicas del suelo y de definición de facultades y deberes propios del derecho de propiedad, establecidas por la Ley estatal en relación a su situación fáctica, que no tiene por qué coincidir con su régimen jurídico, aunque no únicamente en una dirección, como parece prever la Ley.

A día de hoy, debemos distinguir como únicas situaciones básicas de suelo la de rural y la de urbanizado. Nada más recoge la vigente Ley de Suelo de 2008 de forma expresa. Sin embargo, esto no significa en modo alguno que haya desaparecido la tradicional clasificación tripartita o más concretamente, la tercera categoría de suelo, el urbanizable. De nuevo, la modificación llevada a cabo por la Ley de Suelo es meramente terminológica, ya que esta otra categoría de suelo sigue existiendo bajo la denominación de suelo rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado (art. 12.2.b TRLS08).

Continuando con estas situaciones básicas, resulta curioso que a pesar de no existir ya, al menos sobre el papel, clasificación de suelo al estilo tradicional, a cada una de estas situaciones se siga anudando un valor de suelo concreto, de capitalización para los suelos rurales y de mercado para los segundos. La pregunta que debemos hacernos es la siguiente: si la Ley de Suelo de 2007 trató de innovar a tantos niveles, buscando una entente entre los criterios más tradicionales establecidos por la legislación urbanística española y las técnicas más *punteras* y novedosas capaces de ser perfiladas por el legislador; si se ha llegado a prescindir de reglas fundamentales como la que se predica de la clasificación del suelo y las nuevas situaciones básicas ¿por qué parar ahí? ¿No hubiera sido más factible que la vuelta de tuerca al sistema valorativo hubiera sido completa, instaurando un sistema de valoraciones diferente, que obviara los ya agotados métodos tradicionales de valoración? Vayamos un paso más allá. ¿Por qué no establecer un sistema único de valoración para todo tipo de suelo?

Para nosotros la solución es clara; se trata de una ley que, ni es tan innovadora como el legislador apunta, ni aporta soluciones. Pero el problema radica en que España sigue anclada al pasado en materia de suelo. El legislador sigue anclado en una visión *urbanícola* de la ley de suelo, justificada en una absoluta opacidad del mercado de suelo rural y la –discutible– inoperatividad del empleo de métodos comparativos de mercado¹¹³³. Lo que no resulta comprensible es cómo es posible que si la propia Ley de 2008 sostiene en su Exposición de Motivos que será la panacea que acabará con todos los problemas urbanísticos que han azotado durante casi una década a nuestro país, vuelva a tropezar con la misma

¹¹³³ CABALLER MELLADO, V., “La valoración rural en la Ley del Suelo (RDLS 2/2008). Hacia un cambio de paradigma en la valoración agraria”, op. cit., p. 7.

piedra. Y no hablamos, sólo, de la inclusión de expectativas a pesar de afirmar su prohibición, sino sobre todo a los concretos métodos valorativos aplicados para cada una de las situaciones básicas del suelo. ¿Por qué no utilizar cualesquiera de las técnicas valorativas más nuevas, a las que hemos hecho referencia más atrás? ¿Por qué prefiere el legislador seguir utilizando los criterios que, hasta ahora, han demostrado pésimos resultados, si de lo que se trata es de llevar a cabo una renovación profunda del urbanismo español?

En cuanto a las expectativas se refiere, el hecho de que el legislador español haya optado desde la primera codificación urbanística por establecer el valor del suelo en función de su clasificación supone la incorporación de aquellas expectativas como elemento de la valoración del suelo, como veremos a continuación. De ahí que su reconocimiento e inclusión en el justiprecio dependan de la clase de suelo de que se trate –ahora situación básica.

A. La expropiación del suelo en situación de rural

a. El suelo rural

El tratamiento de la categoría de suelo rural a lo largo de la historia urbanística española ha sido desigual y no sólo en cuanto a su denominación, sino sobre todo en cuanto a los métodos valorativos aplicados. Como ahora veremos, nuestro ordenamiento ha implementado dos únicos métodos para la valoración de esta clase –situación básica- de suelo, como son el de capitalización de los rendimientos de la tierra, instaurado por primera vez gracias a la Ley de 1956 y mantenido indefectiblemente por las Leyes de 1976 y 1992 y también el de valor de mercado de la Ley 6/1998, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones. El TRLS08 vuelve a incidir en los métodos analíticos, de manera que la pretendida *modernidad* de la ley cae por su propio peso.

Es esta la primera de las dos situaciones básicas de suelo a la que se refiere el TRLS08. De nuevo, vuelve a ser establecida como la categoría residual, con lo que será rural todo suelo que no sea urbanizado. Recoge el artículo 12 que dentro de esta gran *situación básica* de suelo rural van a tener cabida muchos y muy diferentes tipos de suelo, desde aquellos que se encuentren en la posición más esencial y prístina posible, esto es, sin existencia de previsiones de transformación urbanística atribuidas por algún instrumento de planeamiento¹¹³⁴, el no urbanizable de toda la vida; hasta la tácita categoría de suelo urbanizable, que aunque teóricamente desvanecido, reaparece con todo su esplendor como parte del suelo rural. Veámoslos:

- El suelo no urbanizable común o de especial protección, entendiéndose por tales el que esté preservado por la ordenación territorial y urbanística de

¹¹³⁴ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., “El régimen de valoraciones en la nueva Ley del Suelo. La valoración del suelo rural y urbanizado. La tasación de las actuaciones de transformación”, op. cit., p. 403.

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.

- 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. Es el suelo rural *transformable* y englobaría las antiguas categorías de suelo urbanizable no sectorizado y sectorizado hasta el momento en que comience la ejecución de las actuaciones de urbanización que conecten las fincas resultantes con la red de servicios exigidos por la ordenación.
- Cualquier otro suelo que no reúna los requisitos para ser considerado suelo urbanizado.

b. Valoración y reconocimiento de expectativas en la indemnización expropiatoria del suelo rural

En cuanto a la valoración se refiere, los suelos que estén en situación básica de rural o que cumplan estos parámetros en base a lo que establezca la legislación autonómica, se les aplicará el método de capitalización de rentas (art. 23.1.a TRLS08), abandonando así el de comparación de fincas análogas de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Resulta, por tanto, irrelevante a los efectos de valorar el suelo, el grado de desarrollo del mismo cuando no estamos ante una situación básica de urbanizado¹¹³⁵.

Las edificaciones, construcciones e instalaciones que pudieren existir sobre suelo rural, siempre que deban valorarse con independencia del suelo, se tasarán por el método de coste de reposición, de acuerdo a su estado y antigüedad en el momento al que deba entenderse referida la valoración (art. 23.1.b TRLS08), siempre y cuando deban valorarse separadamente del suelo, que será cuando no se hayan integrado en el justiprecio expropiatorio como

¹¹³⁵ No obstante, la Ley reconoce en ciertos supuestos una serie de indemnizaciones cuyo importe se adiciona a la valoración del suelo rural, incrementando la cuantía total de la indemnización por la expropiación del suelo. Se trata de los artículos 25 TRLS08, sobre indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización; y del artículo 26 TRLS08, sobre indemnización de la iniciativa y promoción de las actuaciones de urbanización o de edificación. Véase ORTIZ BALLESTER, J., "Algunas reflexiones sobre la incidencia de la LS07 en el Derecho Urbanístico Valenciano: la valoración del suelo en el proyecto de parcelación", op. cit., p. 178.

mejoras permanentes y se hayan ejecutado de acuerdo a la legalidad vigente al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimante que requiriesen o que hayan sido posteriormente legalizadas (art. 22.3 TRLS08)¹¹³⁶. Por último, las plantaciones y los sembrados preexistentes, así como las indemnizaciones por razón de arrendamientos rústicos u otros derechos, se tasarán, no en base a los criterios de la Ley de Suelo, sino a los establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa (arts. 44 y 45) y en la Ley de Arrendamientos Rústicos. Puesto que no existe regulación expresa, parece razonable sostener que resultará de aplicación el criterio de libertad estimativa del artículo 43 LEF y por ello, el precio de mercado¹¹³⁷.

No resulta, sin embargo, tan sencilla la aplicación de los métodos de valoración a esta situación básica, no tanto porque el método sea de difícil implementación, sino más bien porque resulta harto complicada la delimitación de los suelos que deben encuadrarse en esta amplia categoría. Así las cosas y a pesar de que como sabemos, clasificación y valor del suelo deben ir de la mano –ahora situación básica y valor del suelo–, en el concreto supuesto de aquellos suelos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, los tribunales han continuado haciendo una interpretación *sui generis* al respecto, que nos recuerda en gran medida a la interpretación que de la Ley del Suelo de 1992 se hizo jurisprudencialmente en cuanto a las reclasificaciones del suelo¹¹³⁸. En este sentido, se ha entendido que el artículo 7.2.b) del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario no exige que, a efectos de la consideración como suelo de

¹¹³⁶ Lo que es acorde al principio de indemnidad integral, que inspira la institución de la expropiación forzosa, que conlleva que, junto con el suelo valorado con arreglo a las normas establecidas por el ordenamiento legal vigente, deba abonarse también el justiprecio correspondiente a las construcciones que se hallen en la finca expropiada, dado que también se priva a su propietario de su valor económico. Véase la STS de 24 de enero de 1997 (ROJ 6731/1991). No puede, en consecuencia, entenderse que los criterios de valoración urbanística del suelo, en la medida en que tienen en cuenta consideraciones relativas al volumen edificable, impidan por ello apreciar como concepto independiente el del suelo, tal y como la jurisprudencia viene declarando de modo constante (Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de abril de 2013 (ROJ SAN 2071/2013, rec. 1345/2010, Pte. Fernández De Aguirre Fernández).

¹¹³⁷ Aunque esta valoración independiente de plantaciones y sembrados sólo resultará procedente cuando no haya sido previamente contemplada en la valoración del suelo rural por el método de capitalización de rentas en concepto de mejoras permanentes (STS de 10 de julio de 2007, ROJ 5778/2007, rec. 4154/2004, Pte. Lecumberri Martí) y siempre que sean compatibles con el uso, rendimiento o explotación propia del terreno. Así, como recoge la STS de 10 de mayo de 2011 (ROJ 2730/2011, rec. 4812/2007, Pte. Díez-Picazo Giménez), dado que las encinas situadas en el terreno expropiado son incuestionablemente plantaciones en el sentido del mencionado precepto legal, es claro que su valor habría debido de ser tomado en consideración para el cálculo del justiprecio.

¹¹³⁸ Si hacemos memoria, este segundo supuesto hacía referencia a los casos de reclasificación del suelo en función de una utilización ligada al proceso de urbanización (véase la STS de 22 de junio de 1997, ROJ 4415/1997, rec. 136/1996, Pte. Peces Morate).

naturaleza urbana del suelo urbanizable incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados, la aprobación de un instrumento urbanístico que determine su ordenación detallada.

Se ha dicho al respecto por el alto Tribunal que para poder considerar que un suelo clasificado como suelo rural pudiera alcanzar la condición de suelo urbano, se precisa en todo caso, la aprobación del correspondiente instrumento urbanístico de desarrollo, cuando el artículo 12.2.b) TRLS08 considera que está en situación de suelo rural, aquel 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 urbanización¹¹³⁹.

En referencia a las expectativas, la Ley de Suelo vigente tan sólo contempla la posibilidad de valorarlas de forma *expresa* en los suelos que se encuentran en la situación básica de urbanizado, dado que ya han sido patrimonializadas por su propietario, desechando toda posibilidad, al menos en teoría, de considerar su existencia en el suelo rural a efectos valorativos. Se pone, así, de manifiesto que tanto la LS07 como el TRLS08 han tratado de construir, en definitiva, un régimen orientado a la consecución del valor de sustitución del inmueble que sea objeto de tasación, por otro similar en la misma situación¹¹⁴⁰, pero sin que en el mismo tengan cabida las expectativas no derivadas del esfuerzo inversor de la propiedad, esto es, las generadas exclusivamente por la actividad administrativa de ordenación de los usos del suelo. Para ello, se empeñan en repetir la prohibición de incorporar expectativas urbanísticas al valor del suelo.

Como muestra de esta férrea voluntad, el TRLS08 recuerda en su Exposición de Motivos que se ha abandonado el método de comparación para la valoración del suelo en situación de rural, puesto que se ha demostrado que muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad, por incorporar elementos especulativos. De esta forma, tratando de garantizar la tan deseada objetividad en la formación del justiprecio, introduce el ya tradicional método de la capitalización de rentas, como *summum* de imparcialidad. La utilización de este método ha supuesto una importante modificación con respecto al sistema valorativo anterior. Se ha optado por dejar de lado los criterios estimativos de mercado y por ende la libertad que otorgaba la oferta y la demanda en la concreción del precio de los testigos comparables, sospechosos de incluir expectativas urbanísticas. Así que teniendo muy presente la máxima que al parecer ha capitaneado la redacción de esta ley -debe valorarse lo que hay, no lo que habrá en un futuro incierto-, se opta por un método objetivo, en el que se contabilizan los rendimientos de los terrenos objeto de valoración; nada puede haber más objetivo que valorar lo que

¹¹³⁹ STS de 30 de mayo de 2014 (ROJ 2159/2014, rec. 2362/2013, Pte. Frías Ponce).

¹¹⁴⁰ Véanse las SSTS de 16 de junio de 1987 (ROJ 14125/1987, rec. 469/1986, Pte. Fuentes Lojo) y de 24 de mayo de 1988 (ROJ 3904/1988, Pte. Rodríguez García).

efectivamente produce la tierra. Objetivo, pero también injusto¹¹⁴¹, dado que España no es un país rural, como se desprende del hecho de que gran parte de los terrenos rurales se encuentren en situación de baldíos; y porque aquellos que efectivamente se utilizan para desarrollar labores agrícolas, disponen de rentas tan escasas que, tras su capitalización, bien podría hablarse de requisa y no de expropiación.

Sin embargo, pese a que el TRLS08 nació con pretensiones de ser la ley definitiva en materia de urbanismo¹¹⁴², vuelve a adolecer de la enfermedad que ha aquejado a las leyes del suelo de nuestro país: una completa falta de coherencia entre la intención que denota y su posterior puesta en práctica. Y por ello, en cuanto a la valoración del suelo rural, permite esta ley la consideración de expectativas a través del establecimiento de concretos factores de corrección», que permiten un incremento del precio del suelo rural obtenido hasta un máximo del doble del inicialmente calculado, tomando en consideración concretos criterios circunstanciales de localización¹¹⁴³ (art. 23.1.a) TRLS08). Corrección que no pudo ser implementada hasta tres años después de entrar en vigor el TRLS08, quedando en manos del Reglamento de Valoraciones (arts. 12

¹¹⁴¹ Tal y como sostiene García Erviti, en estos supuestos, a las consideraciones efectuadas en relación con la complejidad de la aplicación del método de comparación en el suelo no urbanizable, habrá que añadir las derivadas de la utilización del método de capitalización, pues en muchos casos será difícil la determinación de las rentas de estos suelos, especialmente en el caso de los ya sometidos a la presión del mercado inmobiliario urbano. Pero la Ley impone la aplicación de las reglas expuestas, acudiendo, en su caso, a las rentas potenciales de estos terrenos, aunque carezcan de rentas reales por estar ya apartados de explotación agrícola, ganadera o análoga y a la espera de su futuro desarrollo urbano y su valor de mercado sea superior en razón de dicha expectativa. Aplicar aquí el método residual sería premiar la especulación. Véase GARCÍA ERVITI, F., "Las valoraciones en la nueva Ley del Suelo", *RDU*, n° 161, 1998, pp. 66-67.

¹¹⁴² En efecto, según se desprende de su Preámbulo, la propia Ley se inscribe en el ámbito del Derecho Inmobiliario, cuyo objetivo es generar un salto conceptual cualitativo mediante la modernización de la regulación de la actividad inmobiliaria en el Estado español y en cierto modo, como respuesta a los cambios de tendencia en el uso del suelo para la actividad constructiva y por extensión, al resto del suelo en general. Véase CABALLER MELLADO, V. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Manual de Valoraciones Urbanísticas, según el Reglamento de la Ley de Suelo (RD 1492/2011)*, op. cit., p. 25.

¹¹⁴³ La aplicación del factor de localización no debe su aparición al TRLS08. Aunque en puridad el origen moderno de la teoría se le atribuye a Alfred Weber, han sido autores como Von Thünen, Kuhen, Laundhart, Coronado o De Santiago, los que ya pusieron de relieve el significado económico de los elementos espaciales gracias a la Economía Agraria. Tal y como recoge García Lizana, antes de Von Thünen, los cultivadores ignoraban hasta qué punto la división, la fragmentación de las parcelas de tierra, su distancia del centro de explotación, podrían influir sobre la magnitud de la renta. No se sabía estimar el grado de depreciación que experimentaban ciertos terrenos situados en una condición económica desfavorable. Von Thünen, guiado por la contabilidad y por el cálculo, ha venido a formular las leyes, indicar las reglas de intercambio, determinar las circunstancias en las que tal intercambio podía ser ventajoso. Véase GARCÍA LIZANA, A., "A propósito de la obra y el método de Von Thünen", op. cit., pp. 52-53.

a 18) el establecimiento de los concretos supuestos de aplicación y ponderación de este método valorativo¹¹⁴⁴ y que debemos recordar, ha sido declarada inconstitucional por Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre.

Como ya dijimos más atrás, no supone ninguna novedad el considerar que los factores de corrección por localización para el suelo rural suponen una puerta abierta a la apreciación de expectativas. Parte de la doctrina ha sido clara al respecto en este sentido¹¹⁴⁵. A nuestro entender, la propia ley da pistas sobre este extremo, cuando trata de argumentar en su Exposición de Motivos, que este coeficiente de localización supone una quiebra a la coherencia del sistema de valoraciones¹¹⁴⁶. La justificación que aduce la ley es la rectificación de cualquier infravaloración que, hipotéticamente, pudiera ser producida por el método de capitalización de rentas en determinados suelos no urbanizables.

Nos encontramos ante un nuevo caso de «hipocresía legal» española¹¹⁴⁷, puesto que estos factores de localización permiten, sin que quepa duda alguna, incorporar expectativas urbanísticas, lo que viene a contravenir el propósito

¹¹⁴⁴ Establece la Disposición Transitoria Tercera del TRLS08 que «*mientras no se desarrolle reglamentariamente lo dispuesto en esta Ley sobre criterios y método de cálculo de la valoración y en lo que sea compatible con ella, se estará a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 137 del Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto y a las normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos contenidas en la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo o disposición que la sustituya*».

¹¹⁴⁵ Este es el sentir general de la doctrina al respecto. Sostiene Serrano Alberca que esta consideración de expectativas es necesaria dado que el método de valoración usado por la Ley de 2007, la capitalización de rentas, supone para los propietarios una expoliación pura y simplemente, dado que en la mayoría de casos dichas rentas no son rentables y por tanto, no son valorables. Fundar la valoración del suelo rural en este método significa que los valores que de ahí se deriven serán irreales de forma general dado que España no es un país rural, pero lo son mucho más cuando el terreno tiene un destino urbanístico. Véase SERRANO ALBERCA, J.M., “Las valoraciones en la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo”, op. cit., p. 103.

Para Baño León, resulta obvio que la Ley de Suelo, en este punto, ha sacrificado la congruencia a favor de una cierta consideración de factores extrarrurales. Si el suelo se valora por lo que es y no deberían tenerse en cuenta otros elementos que los intrínsecos a la explotación agrícola, forestal o ganadera de los terrenos. Parece indudable sin embargo, que el plusvalor que puede obtenerse por elementos tales como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica está directamente ligado a una perspectiva urbanística. Véase BAÑO LEÓN, J.M., “Las valoraciones del suelo”, en *El nuevo régimen jurídico del suelo*, op. cit., p. 168.

¹¹⁴⁶ La localización ha sido reconocida por el Tribunal Supremo como un criterio para elevar el aprovechamiento rústico del suelo rural, acercándolo al urbano, razón por la que se le otorga un incremento de valor significativo. Así, SSTs de 28 de febrero de 1979 (ROJ 2510/1979, Pte. Algara Sáinz); de 17 de octubre de 1995 (ROJ 5113/1995, rec. 525/1993, Pte. Tejada González); de 10 de marzo de 1998 (ROJ 1621/1998, rec. 3363/1992, Pte. Mateos García); de 27 de febrero de 2001 (ROJ 1461/2001, rec. 5192/1996, Pte. Xiol Ríos); de 19 de julio de 2005 (ROJ 4974/2005, rec. 6749/2001, Pte. Lecumberri Martí) y de 26 de octubre de 2006 (ROJ 6426/2006, rec. 8019/2003, Pte. Robles Fernández).

¹¹⁴⁷ BOIX PALOP, A., “Reformas en materia de expropiación forzosa en un entorno de crisis”, op. cit., pp. 187-248.

general del TRLS08. Se trata, sin lugar a dudas, de una forma de apropiación de plusvalías por el propietario; de ahí que la Exposición de Motivos de la Ley se vea en la obligación de establecer expresamente que, a pesar de la defensa a ultranza de la no contabilización de expectativas urbanísticas derivadas de la asignación de edificabilidad y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido plenamente realizada, se reconoce la posibilidad de valorar el factor de localización¹¹⁴⁸ en suelo rural para su valoración, pero sin que puedan ser considerados en ningún caso como tales expectativas¹¹⁴⁹.

En efecto, no es de recibo que la Ley de Suelo, en su redacción de 2007 y posteriormente el TRLS08, recojan la existencia 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, que podrán tenerse en cuenta a la hora de valorar el suelo rural y que en el siguiente párrafo se establezca la imposibilidad de considerar expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aun plenamente realizados. No es factible acabar de un plumazo con décadas de jurisprudencia del Tribunal Supremo, con miles de sentencias en las que se ha considerado de forma invariable, que la proximidad de un terreno a un núcleo de población tiene la consideración de expectativa urbanística¹¹⁵⁰. Por mucho que le pese al legislador, dado que esa ha sido la constante en nuestro Derecho: si bien las expectativas han de ponderarse en función de la concreta calificación urbanística de los fondos expropiados, aun no teniendo el predio un aprovechamiento propio de suelo urbano ni siquiera de urbanizable

¹¹⁴⁸ La localización ha sido reconocida tradicionalmente por el Tribunal Supremo como un criterio para elevar el aprovechamiento rústico del suelo rural, acercándolo al urbano, gracias al que se le puede otorgar un incremento de valor significativo. Hemos visto a lo largo de nuestro estudio, que han sido numerosas las leyes del suelo que han introducido este factor de localización como un extra a añadir al precio del suelo rural. Y que incluso, en aquellos casos en los que no se daba este factor, ha sido la jurisprudencia la que se ha encargado de hacerlo valer. Sin embargo, siempre ha existido un elemento común, en las leyes y en la jurisprudencia, como es el considerar que este factor de localización supone una expectativa.

¹¹⁴⁹ Motivo VI, Exposición de Motivos del TRLS08, «*En el suelo rural, se abandona el método de comparación porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos, para lo que se adopta el método asimismo habitual de la capitalización de rentas pero sin olvidar que, sin considerar las expectativas urbanísticas, la localización influye en el valor de este suelo, siendo la renta de posición un factor relevante en la formación tradicional del precio de la tierra*».

¹¹⁵⁰ A pesar de que ya han sido recogidas a lo largo del estudio, traemos nuevamente a colación las siguientes Sentencias del Tribunal Supremo al respecto, como la de 28 de febrero de 1979 (ROJ 2510/1979, Pte. Algara Sáinz); de 17 de octubre de 1995 (ROJ 5113/1995, rec. 525/1993, Pte. Tejada González); de 10 de marzo de 1998 (ROJ 1621/1998, rec. 3363/1992, Pte. Mateos García); de 27 de febrero de 2001 (ROJ 1461/2001, rec. 5192/1996, Pte. Xiol Ríos); de 19 de julio de 2005 (ROJ 4974/2005, rec. 6749/2001, Pte. Lecumberri Martí) y de 26 de octubre de 2006 (ROJ 6426/2006, rec. 8019/2003, Pte. Robles Fernández).

programado, las posibilidades de edificación que le dotan de valor económico son las limitadas del suelo rústico o no urbanizable en que se integra, han de atemperarse con la expectativa para incrementar el indiscutido valor intrínseco agrícola de las mismas, dado el favorable emplazamiento de las parcelas, de proximidad al núcleo urbano, buenas comunicaciones, etc.¹¹⁵¹.

Como decimos, es unánime el criterio jurisprudencial que de forma invariable ha venido admitiendo la ponderación de expectativas en el valor del suelo rural, entendiendo por tales toda posibilidad, futura o hipotética, que el terreno pueda tener por determinadas circunstancias, como la proximidad a núcleos urbanos, a vías de comunicación y centros de actividad económica, entre otras¹¹⁵². Esta inclusión de expectativas de aprovechamiento se ha venido admitiendo en los terrenos que tuvieran la condición de suelo no urbanizable, tanto en la Ley de 1992, como en la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en virtud del artículo 26, como en aplicación del artículo 22.2 de la vigente Ley de Suelo, de modo que si lo que se quiere hallar es el valor real de mercado, consideran los tribunales que habrá que incluir, como un elemento más de este valor real, las expectativas que el terreno tenga.

Y en tal incoherencia, las expectativas de aprovechamiento se reconocen no sólo en el suelo rural genérico, sino que a la vista de que podemos meter dentro del mismo saco todo tipo de suelo en esta situación básica, llegamos al mayor contrasentido al que podríamos llegar: reconocer expectativas de aprovechamiento en el suelo protegido.

A nuestro modo de ver, el hecho de que la Ley de Suelo de 2008 introduzca ciertos factores que sirvan para corregir las potenciales durezas en la aplicación de la propia ley nos parece sensato, pero poco práctico e incoherente. Si el método de capitalización de rentas, aplicado de forma estricta, puede suponer un perjuicio económico para el propietario en tanto en cuanto reducción del justiprecio, bienvenidos sean los factores de corrección. Ahora bien, una cosa es establecer un coeficiente para estos menesteres y otra bien distinta es dar entrada a criterios especulativos bajo la aseveración de que se intenta racionalizar los criterios de valoración. No estamos de acuerdo, por tanto, con la afirmación de Roger Fernández, en cuanto a la finalidad correctiva de este factor de localización, que sostiene que gracias a este coeficiente se consigue compensar, más que razonablemente, la valoración afectiva derivada de la pérdida de la propiedad¹¹⁵³. Sin embargo, nunca puede ser ésta su razón de ser. En efecto, la valoración afectiva que un propietario pueda tener sobre un bien determinado quedará satisfecha a través del premio de afección, nunca por

¹¹⁵¹ SSTS de 30 de abril de 1980 (ROJ 3438/1980, Pte. García Manzano) y de 13 de junio de 1980 (ROJ 2919/1980, Pte. De Páramo Cánovas).

¹¹⁵² STS de 17 de noviembre de 2014 (ROJ 4589/2014, rec. 128/2012, Pte. Herrero Pina).

¹¹⁵³ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., "El régimen de valoraciones en la nueva Ley de Suelo. La valoración del suelo rural y urbanizado. La tasación de las actuaciones de transformación", op. cit. p. 404.

medio de factores de localización ni mucho menos, por medio de expectativas urbanísticas¹¹⁵⁴.

Como recoge la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el premio de afección lo concede la Ley por la privación de bienes, pero bajo un prisma no puramente económica, sino más bien espiritual; su finalidad es la de compensar en lo posible el aprecio espiritual al bien expropiado que pueda tenerle el dueño, por lo que su apreciación sólo debe proceder cuando el expropiado y sólo en estos casos, se vea privado de modo permanente del bien expropiado¹¹⁵⁵. De manera que tiene un aspecto afectivo y psicológico, de carácter subjetivo, que pretende compensar de alguna forma y en lo posible, el aprecio espiritual que el dueño pueda tener al bien del que se le priva¹¹⁵⁶. Por el contrario y como es sabido, la justificación de las expectativas está relacionada con la potencialidad urbanística de un terreno, con la posibilidad más o menos cercana en el tiempo, de que dicho suelo sea incorporado a la ciudad. Y no dudamos por ello que, como refieren Parejo Alfonso y Roger Fernández, esta introducción de factores de corrección por parte de la Ley de Suelo de 2008, permitirá alcanzar valores más adecuados a la realidad, al trascender de la eventualidad de su situación productiva en un momento concreto. Pero de ahí a afirmar que se está indemnizando la pérdida afectiva del propietario por el bien, hay un trecho.

De haber sido coherente, el legislador debería haber optado por una de las siguientes vías:

- Establecer la imposibilidad de considerar expectativas urbanísticas en la valoración del suelo rural y siendo coherente, no introducir factores de corrección de ningún tipo. Sería una situación similar a la instaurada por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.
- Permitir de forma abierta la entrada de expectativas, como un elemento más a tener en cuenta, junto al método de valoración del suelo, que bien podría ser el de capitalización de rentas. Supondría la vuelta a la situación prevista por la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y

¹¹⁵⁴ Se trata de una institución de antigua raigambre, por la que se justiprecia el dolor del propietario al verse desposeído de alguno de sus bienes o derechos por virtud de la expropiación forzosa, para que tenga lugar sin mengua ni quebranto, no ya de los intereses económicos de su titular, sino incluso de aquellos otros inmateriales consistentes en la afección que profesara a dichos bienes. Véase PERA VERDAGUER, F., *Expropiación forzosa en la Ley del Suelo*, Barcelona, Ediciones Ánfora, 1966, p. 344.

¹¹⁵⁵ Véanse las SSTs de 19 de octubre de 1994 (ROJ 6689/1994, rec. 992/1994, Pte. Sanz Bayón); de 28 de noviembre de 2000 (ROJ 8706/2000, rec. 3464/1996, Pte. González Navarro); de 19 de diciembre de 2007 (ROJ 8712/2007, rec. 2911/2004, Pte. Lecumberri Martí); de 17 de julio de 2012 (ROJ 5720/2012, rec. 4613/2009, Pte. Díez-Picazo Giménez); de 18 de julio de 2012 (ROJ 5687/2012, rec. 4247/2009, Pte. Lesmes Serrano) y de 26 de febrero de 2013 (ROJ 533/2013, rec. 2871/2010, Pte. Del Riego Valledor).

¹¹⁵⁶ Véase la STS de 19 de octubre de 1994 (ROJ 13101/1994, Pte. Sanz Bayón).

Valoraciones, que eliminó toda prohibición de valorar expectativas en cualquier clase de suelo.

- La tercera posibilidad es la solución que, a nuestro juicio, sería más conveniente, por eficaz. Consistiría en mantener el sistema de capitalización de rentas para la valoración del suelo rural, pero estableciendo porcentajes de cálculo coherentes, que dieran lugar a justiprecios más acordes con el valor de mercado y que se acercarían al valor real del bien, con lo que no sería necesario corregir el valor final, eliminándose las expectativas urbanísticas.

B. La expropiación del suelo urbanizable

La transformación más radical que contempla la vigente Ley de Suelo tiene que ver con el suelo no urbanizable, dado que, terminológicamente hablando, esta categoría de suelo no se contempla ya como situación básica independiente¹¹⁵⁷.

Dado que se prescinde de la clasificación, pero también de la calificación, extremo éste que en el suelo urbanizable era y es de suma importancia-, no ha sido tarea sencilla encajar la hasta ahora tradicional clasificación tripartita bajo un nuevo punto de vista, en el que sólo tienen cabida dos tipos de suelo. La tradicional categoría de suelo no urbanizable y urbano está claro que integrarán sin problemas las dos situaciones básicas. Sin embargo ¿qué hacer, entonces, con el antiguo suelo urbanizable? La Ley de 2008 ha sido pragmática al disponer una solución salomónica¹¹⁵⁸, reubicándolo en función de su grado de desarrollo.

Así las cosas, se premia el suelo urbanizable sectorizado, que el Plan General destina a ser urbanizado, al ser acomodado en la situación básica de suelo urbanizado, mientras que los restantes suelos urbanizables pasan a la situación de rural. El legislador ha querido diferenciar entre el suelo de expansión

¹¹⁵⁷ Tras la STC 61/1997, que declara la inconstitucionalidad de gran parte de la Ley de Suelo de 1990 y el TR de la Ley del Suelo de 1992, fundamentándose en la imposibilidad de que el Estado dictase normas supletorias en materias de competencia exclusiva de las CCAA, como es el urbanismo, las leyes autonómicas designan los terrenos urbanizables con denominaciones diversas. Algunas leyes autonómicas distinguen entre suelo urbanizable sectorizado y no sectorizado; otras distinguen el suelo urbanizable delimitado y no delimitado; otras suelo urbanizable priorizado y no priorizado; y otras entre suelo urbanizable programado y no programado. Ante esta realidad, el legislador estatal optó por utilizar una fórmula amplia para recoger todos los supuestos posibles que con independencia de la concreta terminología urbanística pueda englobar a esta clase de inmuebles (art. 7.2.b).

¹¹⁵⁸ Por Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo (art. 10.1), se modificó el apartado 2 de esta Disposición Transitoria, de forma que la moratoria para la ejecución de estos suelos se reducía en un año (hasta 31 de diciembre de 2011). Finalmente, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, modificaba nuevamente estos plazos de ejecución, prorrogando la misma hasta mayo de 2012.

inmediata, donde el Plan delimita y programa actuaciones sin necesidad de posteriores trámites de ordenación, de aquel otro que, aunque sectorizado, carece de tal programación y cuyo desarrollo queda pospuesto para el futuro, a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo; antes de ese momento, el suelo queda en situación de rural¹¹⁵⁹.

La identificación de unos u otros terrenos con la situación de rural o urbanizado ha sido, por tanto, conflictiva, en especial en el caso de los suelos urbanos sin consolidar por la urbanización. La Ley de Suelo de 2008 define el suelo urbanizado en su Exposición de Motivos como aquel que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización, el artículo 14 prevé, entre las actuaciones de transformación, por el contrario, las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado de modo que pueden formar parte del suelo urbanizado, terrenos sometidos a actuaciones de transformación, reforma o renovación (art. 24.3). Pero debe entenderse que sólo puede hacerse así cuando los terrenos 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 funcionamiento¹¹⁶⁰. Si cabe la duda de si deberían valorarse como suelo rural los terrenos con clasificación de suelo urbano no consolidado que requirieran de obras que fueran más allá de las de simple conexión, aún será más problemática la determinación de las rentas potenciales a capitalizar dado que se trata de ámbitos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de producirlas.

Este reposicionamiento de la antigua categoría de suelo urbanizable no es una cuestión baladí, ya que, a pesar de que haya desaparecido la tradicional clasificación del suelo, la valoración del suelo sigue anudada al tipo de suelo del que se trate, bien sea a través de la clasificación, de la categorización, de las situaciones básicas o de cuantas novedosas nomenclaturas pueda adoptar el legislador. De tal forma que los antiguos suelos clasificados como urbanizables, ahora lo son como rural, por lo que se tasarán de acuerdo a su valor inicial. Sólo se entenderá que dicho suelo *en tránsito* ha pasado de ser urbanizable a ser urbanizado cuando finalicen las obras de urbanización y conforme al sentido del artículo 14 TRLS08, se entienden terminadas estas obras cuando se hayan satisfecho por el propietario las cargas correspondientes.

De forma que podríamos entender que estamos ante una versión 2.0 de la conocida *lotería urbanística*. Se están dejando de reconocer valores reales que efectivamente tienen ciertos inmuebles y que bajo la legislación urbanística anterior se entendían como suelos en tránsito, más próximos a la categoría de

¹¹⁵⁹ STS de 30 de mayo de 2014 (ROJ 2159/2014, rec. 2362/2013, Pte. Frías Ponce).

¹¹⁶⁰ GARCÍA ERVITI, F., "La práctica de las valoraciones en la Ley 8/2007", op. cit., pp. 121-122.

urbanizados que a la de rural. Esta desaparición de la clasificación del suelo ha afectado de lleno y muy negativamente a los propietarios de suelo urbanizable, a pesar de que la moratoria para su ejecución se haya mantenido durante los cinco años previstos inicialmente. Plazo éste que, sin duda, no es suficiente en el actual contexto de crisis para proceder a la ejecución de las actuaciones urbanísticas. Resulta incuestionable que tan injusto es incorporar expectativas como no incorporar ninguna, máxime en estos supuestos en los que el suelo no sólo tiene un mero valor rústico, por tener cierto desarrollo urbanístico. Y ello a pesar de que la propia Ley de Suelo afirme la obligatoria «fuerza normativa de lo fáctico», puesto que debe atenderse a la realidad física en el momento concreto de la valoración¹¹⁶¹.

a. El suelo con destino a sistemas generales

Asimismo, ha pasado a engrosar esta categoría buena parte del suelo destinado a los denominados sistemas generales. La Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en su redacción dada por la Ley de reforma de 2003, ordenaba la valoración de los terrenos de conformidad con su clasificación urbanística, esto es, según la clase de suelo en que se situasen o por los que discurriesen, en el caso de infraestructuras de interés general supramunicipal¹¹⁶². Ahora bien, como sabemos, en los casos en los que unos terrenos destinados a sistemas generales se encontraban clasificados como no urbanizables o careciesen de clasificación específica, podía darse la circunstancia de que proceda valorarlos como urbanizables, siempre y cuando se destinen a crear ciudad. Este fenómeno, bautizado convenientemente como de *travestización jurídica* por Parejo Alfonso y Roger Fernández¹¹⁶³, constituye una categoría jurídica autónoma o incluso especial, independiente de la establecida legalmente, que lleva a que este suelo destinado a sistemas

¹¹⁶¹ SSTs de 6 de mayo de 1997 (ROJ 3173/1997, rec. 4922/1992, Pte. Peces Morate) y de 18 de julio de 1995 (ROJ 4297/1995, rec. 1852/1991, Pte. Sanz Bayón).

¹¹⁶² La jurisprudencia ha señalado que el carácter supramunicipal de un determinado sistema general no excluye automáticamente que dicho sistema general contribuya a crear ciudad en el sentido establecido por la jurisprudencia, de manera que es posible que un sistema general supramunicipal constituya una condición necesaria para expansión del entramado urbano o se trate de una consecuencia inevitable del mismo. Aunque no siempre, por ejemplo, una vía de circunvalación puede quedar integrada en el entramado urbano sólo en ciertos tramos; de lo que se colige que, a fin de determinar la aplicabilidad de la doctrina jurisprudencial sobre sistemas generales que crean ciudad, habrá que estar a las concretas circunstancias del caso, teniendo muy en cuenta los rasgos que el proyecto que legitima la expropiación presenta en aquel preciso lugar. Véanse en este sentido las SSTs de 10 de junio de 2014 (ROJ 3432/2014, rec. 3767/2011, Pte. Olea Godoy) y de 15 de octubre de 2013 (ROJ 5085/2013, rec. 7130/2010, Pte. Fonseca-Herrero Raimundo).

¹¹⁶³ PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Madrid, Iustel, 2007, p. 258. Véase también FERNÁNDEZ TORRES, J.R., "Proteger ciudad no es crear ciudad o una matización a la jurisprudencia sobre la valoración de los terrenos destinados a sistemas generales. Comentario a las SSTs de 9 de marzo y 13 de abril de 2005", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 12, 2005, pp. 153-159.

generales sea, por tanto, valorado de acuerdo a criterios completamente distintos a los previstos por la Ley de Suelo. De modo tal que un suelo no urbanizable para sistemas generales no se valora de acuerdo a su clasificación formal, sino por su destino, esto es, teniendo en cuenta sus expectativas urbanísticas, como si de urbanizable se tratara¹¹⁶⁴.

Se fundamenta en que la expropiación de este suelo como no urbanizable, para su posterior reclasificación a urbanizable con destino a sistemas generales desvirtuaría el principio de equitativa distribución de beneficios y cargas para los propietarios de suelo. Cuando se trata de implantar servicios para la ciudad, no puede hacerse a costa del sacrificio singularizado de unos propietarios¹¹⁶⁵, de modo que, aunque el suelo afectado se haya considerado por el planificador como rústico, al encontrarse asignado a la estructura general de ordenación urbanística del municipio -de su red viaria y dotacional- debe estimarse como una obra de infraestructura básica adscribible al suelo urbano o al urbanizable¹¹⁶⁶. Y que dado que contribuyen a crear ciudad, esto es, cuando se apliquen a infraestructuras o equipamientos que pasen a formar parte del sistema general del municipio y ello sea consecuencia de la ejecución del Plan urbanístico. De ahí que en su valoración deban ser considerados urbanizables, aunque formalmente no lo sean, porque en definitiva su destino no depende del título que formalmente se les atribuye.

En este sentido, crean ciudad aquellas infraestructuras que ayudan a que la ciudad se expanda, como por ejemplo, los aeropuertos, ya que suponen una mejora de sus comunicaciones y de su potencial económico y de las condiciones de vida de sus habitantes¹¹⁶⁷. Del mismo modo, las vías de comunicación

¹¹⁶⁴ Una de las primeras Sentencias en establecer esta nueva doctrina sobre los sistemas generales es la de 29 de enero de 1994 (ROJ 373/1994, rec. 892/1991, Pte. Peces Morate).

¹¹⁶⁵ SSTS de 29 de enero de 1994 (ROJ 373/1994, rec. 892/1991, Pte. Peces Morate); de 29 de mayo de 1999 (ROJ 3759/1999, rec. 1346/1995, Pte. Peces Morate); de 29 de abril de 2004 (ROJ 2854/2004, rec. 5134/1999, Pte. Sieira Míguez) y de 6 de febrero de 2008 (ROJ 522/2008, rec. 9131/2004, Pte. Puente Prieto). También la STS de 23 de mayo de 2000 (ROJ 4172/2000, rec. 871/1996, Pte. Xiol Ríos), que establece que sólo caben dos tipos de suelos destinados a sistemas generales, los que disponen de servicios y que serán clasificados y valorados como suelo urbano y aquellos que no disponen de servicios, que en cualquier caso, serán clasificados como suelo urbanizable, con total independencia de su clasificación formal.

¹¹⁶⁶ Véanse las SSTS de 7 de octubre de 2003 (ROJ 6091/2003, rec. 875/99, Pte. Martínez-Vares García); de 22 de diciembre de 2003 (ROJ 8371/2003, rec. 2076/2000, Pte. González Navarro); de 11 de enero de 2006 (ROJ 172/2006, rec. 2967/2002, Pte. Puente Prieto); de 3 de octubre de 2006 (ROJ 5594/2006, rec. 4599/2003, Pte. Herrero Pina); de 29 de noviembre de 2007 (ROJ 7889/2007, rec. 8596/2004, Pte. Robles Fernández); de 19 de junio de 2008 (ROJ 3000/2008, rec. 1447/2006, Pte. Robles Fernández); y de 2 de julio de 2008 (ROJ 3669/2008, rec. 292/2005, Pte. Puente Prieto).

¹¹⁶⁷ Es un dato de fácil comprobación que la atribución del carácter de sistema general a los aeropuertos es una constante en nuestra legislación urbanística. Véanse las SSTS de 26 de febrero de 2004 (ROJ 1290/2004, rec. 2366/2000, Pte. Puente Prieto); de 21 de septiembre de 2004 (ROJ 5856/2004, rec. 4266/2000, Pte. Martínez-Vares García); de 15 de octubre de 2004

incorporadas al entramado urbano¹¹⁶⁸, pero no las calzadas interurbanas, ya que la mera cercanía o colindancia con suelo urbano o urbanizable delimitado no supone un criterio determinante al respecto, puesto que el suelo urbano no puede expandirse indefinidamente por el simple juego de la colindancia o proximidad con zonas urbanizadas¹¹⁶⁹; ni los tramos de línea ferroviaria de Alta Velocidad¹¹⁷⁰, ni la construcción de centros penitenciarios¹¹⁷¹. Tampoco el mero hecho de que la obra esté prevista en el PGOU, pues lo esencial no es que la

(ROJ 6531/2004, rec. 4813/2000, Pte. Sieira Míguez), de 10 de junio de 2014 (ROJ 3432/2014, rec. 3767/2011, Pte. Olea Godoy) y la STSJ de Valencia, de 10 de diciembre de 2008 (ROJ CV 7777/2008, rec. 1638/2006, Pte. Climent Barberá). Aunque no todos los aeropuertos crean ciudad; para que las infraestructuras destinadas a sistemas generales de comunicación puedan beneficiarse de esta doctrina, se exige por los tribunales que colaboren en el desarrollo urbano de la ciudad a cuya área pertenecen. De ahí que no pueda ignorar que exista la posibilidad de que ciertos aeropuertos, por su ubicación y por la finalidad para la que han sido construidos, no contribuyan a crear ciudad en este sentido, aun cuando sirvan a la misma, como son el aeropuerto de Castellón (STS de 9 de abril de 2010, ROJ 1762/2010, rec. 294/2009, Pte. Díez-Picazo Giménez), el de Fuerteventura (STS de 5 de abril de 2011, ROJ 1949/2011, rec. 6041/2007, Pte. Díez-Picazo Giménez) o el de Alguaire (STS de 11 de noviembre de 2013, ROJ 5497/2013, rec. 1448/2011, Pte. Herrero Pina).

¹¹⁶⁸ Según se establece en SSTS de 14 de junio de 2012 (ROJ 4310/2012, rec. 2115/2010, Pte. Calvo Rojas) y de 26 de enero de 2012 (ROJ 304, 2012, rec. 3092/2009; Pte. Calvo Rojas), el suelo urbano no puede expandirse indefinidamente por el simple juego de la colindancia o proximidad con zonas urbanizadas.

¹¹⁶⁹ STS de 10 de junio de 2014 (ROJ 3432/2014, rec. 3767/2011, Pte. Olea Godoy).

En el supuesto de las vías de comunicación interurbanas de las grandes áreas metropolitanas, aun cuando afecten a términos municipales distintos, habrá que acreditar en cada caso concreto si responden a esa finalidad de crear ciudad; véanse las SSTS de 12 de octubre de 2005 (ROJ 6105/2005, rec. 3192/2002, Pte. Robles Fernández); de 14 de junio de 2012 (ROJ 4310/2012, rec. 2115/2010, Pte. Calvo Rojas); de 26 de enero de 2012 (ROJ 304, 2012, rec. 3092/2009, Pte. Calvo Rojas); de 6 de octubre de 2014 (ROJ 3996/2014, rec. 5365/2011, Pte. Córdoba Castroverde) y de 22 de julio de 2014 (ROJ 3417/2014, rec. 4562/2011, Pte. Olea Godoy). Sin embargo, la STS de 11 de diciembre de 2006 (ROJ 7735/2006, rec. 343/2003, Pte. Robles Fernández), considera que debían valorarse como urbanizables los terrenos expropiados, al tratarse de un vial que forma parte de la red viaria metropolitana de Barcelona, como sistema general viario, de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, estando el mismo al servicio de los 28 municipios, para crear ciudad.

¹¹⁷⁰ Es unánime la jurisprudencia al analizar los problemas de justiprecio de fincas afectadas por la construcción de tramos de línea ferroviaria de Alta Velocidad (STS de 2 de julio de 2008, ROJ 3669/2008, rec. 292/2005, Pte. Puente Prieto).

¹¹⁷¹ En el caso de los Centros Penitenciarios, la jurisprudencia rechaza que las expropiaciones llevadas a cabo para la construcción de este tipo de obras no pueden reputarse sistema general destinado a crear ciudad. Véanse las SSTS de 14 de noviembre de 2011 (ROJ 7577/2011, rec. 3343/2008, Pte. Lesmes Serrano); de 17 de febrero de 2012 (ROJ 721/2012, rec. 1576/2010, Pte. Sieira Míguez) y de 10 de noviembre de 2005 (ROJ 6875/2005, rec. 7165/2001, Pte. Lecumberri Martí). En el mismo sentido, la STS de 16 de septiembre de 2005 (ROJ 5316/2005, rec. 5354/2001, Pte. Robles Fernández) señala que no debe valorarse como suelo urbanizable programado, el destinado a sistema general, cuando se destine a la construcción de un Centro Penitenciario, dado que por un lado se trata de una instalación ajena al conjunto del municipio y además, su instalación podía autorizarse en suelo no urbanizable.

infraestructura se incorpore al planeamiento y no lo convierte automáticamente en una dotación local que contribuye a articular la ciudad¹¹⁷².

De modo que no toda infraestructura que de una u otra manera sirva a la ciudad, debe considerarse que contribuye al entramado urbano o a la propia expansión de la ciudad. Servir a la ciudad no significa necesariamente crear ciudad¹¹⁷³. Así, por ejemplo, las medidas de protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos¹¹⁷⁴, no gozan de la consideración de

¹¹⁷² SSTs de 16 de junio de 2008 (ROJ 3082/2008, rec. 429/2005, Pte. Huelín Martínez de Velasco); de 23 de marzo de 2009 (ROJ 1758/2009, rec. 342/2006, Pte. Martínez de Velasco); de 11 de mayo de 2009 (ROJ 2997/2009, rec. 1237/2005, Pte. Huelín Martínez de Velasco). Así las cosas, en el supuesto de un suelo clasificado como suelo no urbanizable por el Plan General Municipal de Ordenación Urbana, pero expropiado con destino a un uso logístico-industrial con razón de un Proyecto Supramunicipal, los terrenos eran tasados conforme a su destino, dado que la ejecución de tal Proyecto comportaba su reclasificación como suelo urbanizable (STS de Aragón, de 8 de marzo de 2011, ROJ AR 1070/2011, rec. 396/2007, Pte. Fernández Álvarez). Sin embargo, esta situación ha sido en ocasiones frenada por el TS, en Sentencias tales como la de 27 de mayo de 2014 (ROJ 2107/2014, rec. 3508/2011, Pte. Olea Godoy) o la de 24 de junio de 2013 (ROJ 3491/2013, rec. 6712/2010, Pte. Del Riego Valledor), alegando que un Proyecto Supramunicipal no comportaba la posibilidad de reclasificación del suelo de no urbanizable a urbanizable, declaración que está reservada a los Planes Generales de Ordenación Urbana, de tal forma que el hecho de que un proyecto de esta naturaleza autorice la ejecución de tal obra en modo alguno comporta automáticamente la reclasificación de los terrenos en que se ejecuta de su originaria clasificación de suelo no urbanizable a urbanizable. Del mismo modo, el Plan Especial de Ordenación de Usos del Área dotacional pública aprobado el 27 de junio de 2002, indica expresamente que la actuación incluida en el mismo no implica el cambio de clasificación del suelo establecida en las figuras de planeamiento urbanístico vigentes en los municipios de Ribarroja y Loriguilla, que clasificaban expresamente el suelo como no urbanizable, sin que tampoco diferencie zonas de ordenación urbana con respecto a sus usos específicos en el área de ordenación. Véase la STS de 6 de mayo de 2013 (ROJ 2285/2013, rec. 3606/2010, Pte. Córdoba Castroverde).

¹¹⁷³ Se sostiene que se trata de servicios generales que crean ciudad, aunque sin precisar de forma general lo que significa, lo que ha sido ampliamente criticada por la doctrina. Así, en los casos en los que unos terrenos destinados a sistemas generales se encuentren clasificados como no urbanizables o carezcan de clasificación específica, procede valorarlos como urbanizables, siempre y cuando se destinen a *crear ciudad* (STS de 6 de febrero de 2008, ROJ 522/2008, rec. 9131/2004, Pte. Puente Prieto), salvo que por reunir los requisitos señalados por el legislador, su clasificación como urbanos resulte obligada. Por su parte, la STS de 28 de octubre de 2005 (ROJ 6608/2005, rec. 6497/2001, Pte. Lecumberri Martí) considera que si bien de forma general un centro penitenciario es una instalación de ámbito ajeno al conjunto urbano del municipio, que por razones sociales, puede autorizarse en suelo no urbanizable, por lo que no puede aceptarse que sirva para crear ciudad, siendo valorado efectivamente como suelo no urbanizable. Al contrario que la implantación de aeropuertos, universidades, etc. que sí que «crean ciudad», por lo que en su valoración se deben tener en cuenta expectativas urbanísticas como consecuencia del destino del mismo.

¹¹⁷⁴ Artículo 19.1.d) del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, «1. Los Planes Generales Municipales de Ordenación contendrán las siguientes determinaciones de carácter general: d) Medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto».

sistemas generales. De ahí la consideración de que un parque fluvial no constituye sistema general de espacios libres, en tanto que ese espacio no es un parque público en el sentido del art. 19.b del Reglamento de Planeamiento¹¹⁷⁵, puesto que tan sólo se garantiza que dicho suelo no va a ser construido, por tener un alto valor paisajístico y medioambiental, lo que le hace acreedor de una especial protección y preservación, pero en modo alguno crea ciudad¹¹⁷⁶. Tampoco la construcción de unidades de procesamiento y eliminación de fangos, por cuanto su finalidad es dar satisfacción a una necesidad medioambiental, no la de crear ciudad¹¹⁷⁷.

A día de hoy, la vigente Ley de Suelo de 2008 desvincula la valoración del suelo de su clasificación urbanística definitivamente, atendiendo únicamente a su situación fáctica como suelo completamente urbanizado¹¹⁷⁸. Este cambio también afecta a los suelos que se destinen o por los que vayan a discurrir infraestructuras y servicios públicos de interés general, pues también en estos casos ha de atenderse a lo que la norma denomina «situación básica de los terrenos». Y es el artículo 22.2 in fine el que recoge que el suelo se tasaré según su situación, siendo también de aplicación este criterio «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».

De este modo, la previsión recogida en la Ley de Suelo de 2008 no permite tomar en consideración las características de la infraestructura que justifica la expropiación, ni su influencia en el desarrollo posterior de la ciudad, para atender únicamente a la situación fáctica de los servicios urbanísticos con los que cuenta la finca expropiada en el momento de su valoración, por lo que no resulta posible aplicar la jurisprudencia de sistemas generales invocada por el recurrente, dado que ya no es posible valorar el suelo rural como si estuviera *de facto* urbanizado y contase con todos los servicios urbanísticos necesarios, por el hecho de que transcurra una infraestructura supramunicipal, con independencia de sus características y su integración en el planeamiento municipal¹¹⁷⁹.

¹¹⁷⁵ STS de 24 de octubre de 2014 (ROJ 4210/2014, rec. 5813/2011, Pte. Robles Fernández).

¹¹⁷⁶ Véanse las SSTs de 15 de diciembre de 2014 (ROJ 5150/2014, rec. 2114/2012, Pte. Córdoba Castroverde) y de 27 de junio de 2014 (ROJ 2592/2014, rec. 5499/2011, Pte. Robles Fernández), en referencia a que los parques fluviales no tienen la consideración de crear ciudad.

¹¹⁷⁷ STS de 10 de marzo de 2014 (ROJ 813/2014, rec. 4287/2011, Pte. Herrero Pina).

¹¹⁷⁸ Véase la STC 141/2014, de 11 de septiembre.

¹¹⁷⁹ STS de 27 de octubre de 2014 (ROJ 4400/2014, rec. 174/2012, Pte. Córdoba Castroverde).

b. El suelo expropiado para la construcción de parques temáticos

Al igual que ocurre con los suelos destinados a sistemas generales, también las expropiaciones realizadas para la construcción de parques temáticos tiene su propio régimen de facto, que no jurídico. En efecto, conocida es por todos la doctrina de las expropiaciones de Port Aventura, que partía de la existencia de la Ley 2/1989, del Parlamento de Cataluña sobre centros recreativos y turísticos, en la que expresamente se establecía que los suelos destinados a parque temático debían ser clasificados como suelo urbanizable, con las necesarias adaptaciones del planeamiento que a tal fin fueran procedentes. Sin embargo, tras la entrada en vigor de esta ley, se consideró por los tribunales que al amparo de la misma y precisamente por dicho apoyo normativo, los suelos clasificados como no urbanizables aun cuando el inicio del expediente de justiprecio fuera anterior a dicha ley de 1989, debían ser igualmente valorados en los expedientes de justiprecio como suelo urbanizable, sin que ello comportase una vulneración del artículo 36 LEF. Y esto es así porque, como sabemos, el destino del suelo no depende sólo de la clasificación que formalmente se le atribuya, sino también de los usos a los que con carácter sectorial pueda ser destinado. Y es esta Ley de 1989 la que atribuía expresamente un aprovechamiento a un suelo que ella misma calificaba de urbanizable.

Esta situación es distinta en cuanto se refiere a las expropiaciones llevadas a cabo para la realización del parque temático de Terra Mítica, en la Comunidad Valenciana. En efecto, a diferencia de lo ocurrido en Cataluña, no hay una ley que determine una clasificación de suelo urbanizable para los terrenos destinados a parque temático, sin que tampoco pueda admitirse que la existencia de, por ejemplo, un Plan Director de Usos e Infraestructuras, pudiera hacer las veces de ley, sirviendo de base para realizar una valoración del suelo expropiado como de suelo urbanizable, cuando está clasificado como no urbanizable forestal¹¹⁸⁰. De este modo, si la ley valenciana aplicable establecía que en el suelo no urbanizable protegido no se permitiría ninguna edificación, anulación, construcción o instalación, fuera de los supuestos excepcionales que, por razón de interés público la misma recogía¹¹⁸¹, no puede equipararse esta situación a la catalana.

¹¹⁸⁰ STS de 23 de enero de 2008 (ROJ 474/2008, rec. 7193/20004, Pte. Puente Prieto).

¹¹⁸¹ Era la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, reguladora del suelo no urbanizable, hoy derogada por la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana.

c. El reconocimiento de expectativas en la tradicional categoría de suelo urbanizable

Nos interesa, en este caso, el segundo inciso del artículo 12 de la Ley de 2008, que hace referencia al denominado *suelo transformable*, esto es, aquella categoría de 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. Dado que este suelo tiene la consideración actual de suelo rural, está sometido a su régimen valorativo y por ende, a la posibilidad de que se le reconozcan expectativas de aprovechamiento.

La situación actual no es, sin embargo, muy distinta a la planteada de forma tradicional en cuanto a la valoración de este suelo. Así, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, equiparó el suelo urbanizable no programado y el suelo no urbanizable a los efectos de su valoración¹¹⁸². También la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones optó por valorar este tipo de suelo urbanizable no programado de acuerdo al valor previsto para el suelo no urbanizable (art. 27.1). Sí que difiere, sin embargo, en cuanto al reconocimiento de expectativas. La Ley de 1992 consideraba que el suelo urbanizable programado que no contase con el planeamiento preciso para su desarrollo disponía de expectativas urbanísticas, al contrario de lo que ocurría con el no programado, para el que la ley no las preveía en modo alguno; aunque como hemos tenido ocasión de comprobar, los tribunales concedían indefectiblemente tales expectativas en ambos tipos de suelos, sin importar los dictados de la ley¹¹⁸³. Por su parte, la Ley 6/1998 optó por volver al método de comparación con el fin de obtener así el valor de mercado, suponemos que en evitación de que los propios tribunales actuasen en contra de los dictados de la ley, como venía siendo la tónica habitual en materia de valoraciones.

A día de hoy, como hemos visto, la tasación del suelo rural incluye de facto expectativas de aprovechamiento, a pesar de que los dictados de la vigente Ley de Suelo las prohíban de forma expresa. Y su contabilización se lleva a cabo no sólo en cuanto a los suelos considerados no urbanizables, sino lo que es más grave, en cuanto se refiere al suelo rural puro, esto es, al preservado de la urbanización, dado que ninguna matización se establece en este sentido por el artículo 23.

¹¹⁸² Como sabemos, el Decreto Ley 5/1996 y la posterior Ley 7/1997, suprimieron la categoría de suelo urbanizable no programado, con lo que la valoración de este suelo se equiparaba a la del suelo programado, esto es, valor inicial al que se adicionaba un 25 por cien de los costes estimados de la futura urbanización.

¹¹⁸³ SSTS de 26 de junio de 1993 (ROJ 4582/1993, rec. 712/1991, Pte. Peces Morate); de 2 de febrero de 1995 (ROJ 8396/1995, Pte. Hernando Santiago) y de 18 de noviembre de 1995 (ROJ 5818/1995, rec. 687/1993, Pte. Peces Morate).

C. La expropiación del suelo en situación de urbanizado

a. El suelo urbanizado

Es el artículo 12.3 TRLS08 el que establece cuándo debe entenderse que un suelo se encuentra en situación de suelo urbanizado. Será aquel que se integre de forma *legal y efectiva* en la malla urbana. Esta característica es la que separa el suelo urbanizado del rural -y del urbanizable-, por lo que es importante establecer su recorrido. De las dos características a las que se refiere este artículo -legal y efectiva-, es la segunda la que mayores problemas de interpretación ha generado. Con independencia de la falta de concreción de la locución, parece obvio que si el suelo tiene la consideración de urbano no consolidado y carece de todos los servicios y dotaciones apropiadas, debería ser considerado suelo en situación rural y ello sin entrar a distinguir si el déficit de dotaciones o servicios pudiera ser fácilmente completado¹¹⁸⁴.

Así, estará en esta situación básica de suelo urbanizado:

- De forma genérica, el suelo que se integra de manera real y efectiva en la malla urbana, conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte. Esto 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 (art. 12.3 LS07). En estos casos, es necesario que se cumplan, además, alguna de las siguientes condiciones:
 - i- Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.
 - ii- 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.
 - iii- 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.

¹¹⁸⁴ JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. “Régimen de las valoraciones en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo”, op. cit., p. 224.

- El suelo urbanizado por atribución jurídica. Esto es, aquel que aunque incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, la legislación de ordenación territorial y urbanística le haya atribuido la condición de suelo urbano o asimilado, siempre que, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto.
- También será suelo urbanizado el que esté sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización (art. 24.3 TRLS08), que veremos con detalle más adelante por ser el susceptible de participar en las operaciones de equidistribución de beneficios y cargas. Aun así, debemos decir que se trata del suelo que mayores controversias ha suscitado, ya que gran parte de la doctrina sostiene que, en puridad, debiera subsumirse al menos conceptualmente, en la situación de suelo con ausencia de urbanización adecuada, es decir, formando parte del suelo en situación básica de rural, dado que sólo está en situación de suelo urbanizado aquel que ha sido adecuada y efectivamente transformado por la urbanización¹¹⁸⁵ y éste no lo está, al menos adecuadamente¹¹⁸⁶.

b. La valoración del suelo urbanizado

En cuanto a las valoraciones se refiere, la Ley de Suelo vigente establece una primera distinción entre suelo edificado o en curso de edificación y suelo sometido a operaciones de transformación.

Para los suelos urbanizados pero no edificados, la Ley acude a criterios objetivos, no de mercado, tal y como ya hizo la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, estableciendo de forma muy similar a su predecesora que será el método residual estático aquel con el que se obtendrá el valor de

¹¹⁸⁵ GARCÍA ERVITI, F., "Las valoraciones en el nuevo régimen estatal del suelo", *Catastro*, nº 61, 2007, p. 35.

¹¹⁸⁶ No ha sido hasta la entrada en vigor del Reglamento de Valoraciones, que se le ha dado respuesta a tan complicada cuestión. El artículo 2 RVLS se refiere al suelo urbanizado y en concreto, recoge como uno de los suelos que deben considerarse dentro de esta situación básica, aquel que esté incluido en un ámbito para el que el instrumento de ordenación prevea una actuación de reforma interior o de renovación urbana. De forma que cuando un suelo se haya categorizado con alguna de estas dos finalidades, se debe considerar suelo urbanizado, al menos a los efectos de su valoración. Pero ¿qué ocurre cuando la finalidad sea la obtención de dotaciones? Para Erviti, el hecho de que se dedique un artículo concreto a la situación de suelo urbanizado sin que exista disposición alguna que desarrolle la regulación de suelo rural, confirma de forma expresa que el legislador ha querido poner fin al conflicto generado en relación al suelo urbano no consolidado. Véase GARCÍA ERVITI, F., "El Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo: una visión general", op. cit., p. 66.

El legislador, sin embargo, ha resuelto esta cuestión de forma poco lógica: los suelos destinados a la obtención de dotaciones están efectiva y adecuadamente transformados por la urbanización, según recoge su Exposición de Motivos.

repercusión, descontados el valor de los deberes y cargas pendientes (arts. 24.1 TRLS08 y 20 RVLS)¹¹⁸⁷, quedando como sigue:

- El elemento valorativo es el uso y edificabilidad del suelo, que sustituye al aprovechamiento urbanístico de la Ley de Suelo y Valoraciones de 1998, con especial consideración hacia las viviendas sometidas a regímenes de protección pública, donde el valor de repercusión del suelo se halla limitado¹¹⁸⁸. Se considerarán como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos al suelo por la ordenación urbanística, incluido el caso de viviendas sujetas a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta o alquiler.
- En el caso de que los terrenos no tengan asignada edificabilidad o uso privativo, se les atribuirá la edificabilidad media (art. 21 RVLS) y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido. Se entiende que este ámbito espacial homogéneo es la zona de suelo urbanizado que, de conformidad con el correspondiente instrumento de ordenación urbanística disponga de unos concretos parámetros jurídico-urbanísticos que permitan identificarla de manera diferenciada por usos y tipologías edificatorias con respecto a otras zonas de suelo urbanizado y que posibilite la aplicación de una normativa propia para su desarrollo.

Se distingue, a su vez, que la edificación existente o en curso de edificación sea ilegal o se encuentre en situación de ruina física. En estos casos, el valor se equipara al del suelo en situación de suelo urbanizado no edificado, que se obtendrá aplicando a la edificabilidad media -obtenida según lo establecido en el artículo 21 RVLS-, el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente¹¹⁸⁹.

¹¹⁸⁷ Para la valoración del suelo urbanizado que no está edificado o en que la edificación existente o en curso de ejecución es ilegal o se encuentra en situación de ruina física: a) Se considerarán como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, incluido en su caso el de vivienda sujeta a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta o alquiler. Si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido. b) Se aplicará a dicha edificabilidad el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente, determinado por el método residual estático. c) De la cantidad resultante de la letra anterior se descontará, en su caso, el valor de los deberes y cargas pendientes para poder realizar la edificabilidad prevista. En cuanto al concepto de ruina, véase ESTRUCH ESTRUCH, J., "El concepto de ruina del artículo 1591 CC. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1998, rec. 268/1994 (RJ 1998,1039), *Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial*, nº 1, 1998, pp. 447-455.

¹¹⁸⁸ RAZQUÍN LIZÁRRAGA, M.M., *El régimen jurídico del suelo urbano y del nuevo suelo urbanizado*, Cizur Menor, Thompson-Aranzadi, 2007, pp. 516-517.

¹¹⁸⁹ Véase el artículo 22 RVLS.

En el caso de suelo urbanizado y edificado o en curso de edificación, se le ofrecen dos alternativas al propietario, para que escoja la que tenga como resultado un mayor valor del inmueble (arts. 24.2 TRLS08 y 23 RVLS), de entre las siguientes:

- El valor determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada. Se trata de una novedad introducida por la Ley de Suelo, ya que con anterioridad se valoraban de forma separada suelo y edificación, algo que era completamente artificial y artificioso. Para utilizar este método de comparación, la selección se debe llevar a cabo con un grado de certidumbre suficiente para establecer el valor de sustitución en el mercado del inmueble objeto de valoración, de modo tal que, en la selección de comparables, deben tenerse en cuenta las condiciones de semejanza o equivalencia básica de localización, uso, configuración geométrica de la parcela, tipología y parámetros urbanísticos básicos, superficie, antigüedad y estado de conservación, calidad de la edificación, gravámenes o cargas que condicionen el valor atribuible al derecho de propiedad y la fecha de toma de datos del comparable.
- El establecido para el suelo por el método residual estático, sin consideración alguna al valor de la edificación existente o la construcción ya realizada.

Mientras que en el caso de que se trate de suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, se utilizará, también, el método residual estático, considerando los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación en su situación de origen, no en la situación resultante (art. 20.2 RVLS). Los incrementos de valor del suelo urbanizado que, en su caso, sean consecuencia de las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, resultante de la ordenación urbana, no formarán parte del contenido económico del derecho de propiedad¹¹⁹⁰, por no haber sido patrimonializados y estar condicionada su materialización al ejercicio de la acción urbanizadora. Pero ¿qué ocurre en caso de que haya minusvalías derivadas de las actuaciones de renovación o reforma en relación a la situación de origen? Estas minusvalías sólo serán indemnizables cuando provengan de un cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no

¹¹⁹⁰ DE LAMA SANTOS, F. y DE LAMA MARTÍN, F., *La valoración en la reparcelación urbanística*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2013, pp. 130, 131 y 133.

se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración (art. 35.a TRLS08).

Por lo que a las expectativas se refiere, la propia esencia de las mismas impide de forma general su reconocimiento en suelo urbanizado. Como ya hemos visto, si las expectativas cuya existencia prohíbe la vigente Ley de Suelo son la de aprovechamiento, está claro que el suelo urbanizado ya incorpora tal aprovechamiento, al menos el suelo ya consolidado por la urbanización, razón por la que este suelo se valora por su aprovechamiento urbanístico, conforme al rendimiento que se atribuya a aquél. De ahí que los tribunales sostengan que si el concepto de expectativa permite corregir la escasa adecuación a la realidad económica derivada de la aplicación del criterio legal de valoración del suelo no urbanizable, aquélla sólo tenga sentido para el suelo no urbanizable, no para el urbanizable ¹¹⁹¹. En el suelo urbanizado, las expectativas dejan de ser expectativas para convertirse en concretas realidades; así lo establecía la propia Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (art. 27.1).

Sin embargo, no resulta tan sencillo afirmar sin más la total exclusión de expectativas en esta situación básica. Así, basta una lectura somera de las posibilidades que plantea el artículo 24.2 TRLS08, para advertir la efectiva existencia de expectativas en el supuesto de suelos urbanizados edificados en los que se opta por la primera opción, esto es, el determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente, dado que el método elegido para la valoración es el de comparación, que como hemos visto con anterioridad, supone un reconocimiento directo de expectativas en su precio, independientemente de que sea aplicado al suelo o a la edificación existente. De ahí nuestra afirmación de que en este caso concreto sí hay inclusión de expectativas, lo que a todas luces significará que los valores alcanzados sean mucho más acordes a la realidad y al principio de indemnidad que los logrados hasta el momento¹¹⁹². Ahora bien, esto no deja de ser contrario a los dictados de la ley.

Por el contrario, en el caso de los suelos sometidos a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, la consideración de los usos y edificabilidades de origen a efecto de su valor residual resulta acorde con la idea fuerza de esta ley de no consolidar expectativas futuras que aún no han sido patrimonializadas por el propietario.

¹¹⁹¹ STS de 27 de mayo de 2013 (ROJ 2673/2013, rec. 3739/2010, Pte. Herrero Pina).

¹¹⁹² Recordemos que hasta ahora se valoraba de forma diferenciada el suelo y la edificación, siendo la suma de ambos valores lo que constituía la indemnización, que se convertía por tanto en redundante, internalizado, por el valor de suelo correspondiente, por lo que una vez determinado ese valor por el método de comparación, no procedía valoración adicional alguna, pues viene a tasar la realidad existente, con independencia de las expectativas que el planeamiento pudiera tener previstas. Véase FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "El régimen de valoraciones en la nueva Ley del Suelo. La valoración del suelo rural y urbanizado. La tasación de las actuaciones de transformación", op. cit., p. 407.

Mención aparte merece, también, la valoración del suelo urbanizado sometido a operaciones de reforma o renovación integral, dado que por poder ser sometido a las operaciones de equidistribución de beneficios y cargas, a su estudio nos dedicaremos a continuación.

3.3. LA INCLUSIÓN DE EXPECTATIVAS EN LA VALORACIÓN DE LAS OPERACIONES DE EQUIDISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y CARGAS

Como sabemos, la creación de ciudad necesita desarrollar una intensa actividad urbanística, que se implementará a través del planeamiento con el objeto de transformar el suelo. Una pieza clave de dicha ejecución es la reparcelación, figura en la que se concreta uno de los principios rectores del urbanismo español, la equidistribución de beneficios y cargas derivados de la acción urbanística, que se realizará bajo la tutela de la Administración, con el fin de garantizar la participación de la comunidad en las plusvalías generadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 CE¹¹⁹³.

En cuanto nos interesa, los criterios de valoración establecidos en el Texto Refundido de 2008 resultan de aplicación no sólo a la valoración del suelo que va a ser expropiado, sino también a aquellos otros que estén en régimen de equidistribución de beneficios y cargas, esto es, a las operaciones de reparcelación. Reparcelación que, como paradigma de la equidistribución, supone la agrupación de fincas comprendidas en un polígono o unidad de actuación para su nueva división ajustada al Plan, con adjudicación de las parcelas resultantes a los propietarios de las primitivas en proporción a sus respectivos derechos y a la Administración competente en la parte que corresponda conforme a la legislación urbanística y al Plan¹¹⁹⁴. Para llevar a cabo tal división y nueva adjudicación debemos pasar necesariamente por la valoración del suelo, tarea ésta que no resulta sencilla si tenemos en cuenta que se necesita estimar el valor de todas y cada una de las parcelas y subparcelas de la zona reparcelable, para que este valor sirva de índice a efectos de establecer la nueva distribución de la propiedad¹¹⁹⁵, valoración que se llevará a cabo a

¹¹⁹³ DE LAMA SANTOS, F. y DE LAMA MARTÍN, F., *La valoración en la reparcelación urbanística*, op. cit., p. 23.

¹¹⁹⁴ Artículos 97 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 71 RGU.

¹¹⁹⁵ Es decir, la compensación en tierra que reciben los expropiados es función de un proceso evaluatorio que se extiende a la zona en reparcelación, que se divide sobre el plano en unidades de superficies isovalentes -subparcelas-, asignándose a cada propietario una o varias parcelas por agrupación de subparcelas, de tal modo que la superficie que recibe -lote de reemplazo-, menos la deducción proporcional a causa de los terrenos detraídos por la entidad expropiante, que se hace recaer sobre el conjunto de propietarios en razón al valor de sus respectivos lotes. De este modo, Mediante la institución de la reparcelación se consigue, en ocasiones, evitar el pago de compensaciones a los afectados por la expropiación forzosa, con el objeto de repartir de forma equitativa entre todos los propietarios de dicha zona la merma que ocasiona la ocupación

través de los criterios genéricos establecidos en la propia Ley de Suelo y en su Reglamento.

De hecho, la reparcelación tiene interés, sobre todo, en aquellos casos en que las fincas colindantes o próximas a los terrenos expropiados experimentan una plusvalía como consecuencia de las obras de utilidad pública que allí se realicen o de las expectativas generadas por los correspondientes Proyectos de obras. En efecto, en el ámbito de los procedimientos de equidistribución el Texto Refundido de 2008 contempla otra excepción a la regla general¹¹⁹⁶ de valorar conforme a lo que hay, por lo que se valorará como si la actuación estuviera terminada (art. 27.1 TRLS08), por lo que procederemos al estudio de la expectativa que se contabiliza en la valoración del suelo que se lleva a cabo con este propósito reparcelatorio.

3.3.1. El principio de equidistribución y la institución reparcelatoria

El Derecho urbanístico español mantiene incólumes un conjunto de principios informadores que no sólo no han sido modificados, sino que incluso se han visto apuntalados, gracias a su consagración –en su mayoría– por la Constitución de 1978. De ahí que se haya dicho que tales principios actúan como verdaderos faros marítimos en la cada vez más cerrada noche urbanística¹¹⁹⁷.

El principio de equidistribución es uno de ellos, puesto que por ser una manifestación del derecho de igualdad del artículo 14 CE, ha sido configurado como principio general rector del urbanismo, resultando de aplicación tanto en la redacción de los planes en que se ejercita la potestad de planeamiento, como en su fase posterior de ejecución¹¹⁹⁸. Así, una vez aprobado el instrumento de

de tierras por la entidad expropiante. Véase OLMEDA FERNÁNDEZ, M., “Algunas consideraciones sobre la valoración agraria y su aplicación al procedimiento expropiatorio”, op. cit., pp. 59-60.

¹¹⁹⁶ ORTIZ BALLESTER, J., “Algunas reflexiones sobre la incidencia de la LS07 en el Derecho Urbanístico valenciano: la valoración del suelo en el proyecto de reparcelación”, op. cit., p. 179.

¹¹⁹⁷ ENÉRIZ OLAECHEA, F.J., “Los principios informadores del Derecho Urbanístico”, *UNED, Boletín de la Facultad de Derecho*, nº 27, 2005, p. 307.

¹¹⁹⁸ Véanse las SSTs de 11 de octubre de 2011 (ROJ 6809/2011, rec. 1369/2008, Pte. Fernández Valverde); de 4 de junio de 2014 (ROJ 2354/2014, rec. 6377/2011, Pte. Peces Morate); de 19 de diciembre de 2014 (ROJ 5319/2014, rec. 502/2013, Pte. Herrero Pina) y de 2 de febrero de 2015 (ROJ 156/2015, rec. 2425/2013, Pte. Trillo Alonso). También es recogido en la STC 164/2001, de 11 de julio, «el mandato de equidistribución en cada actuación urbanística es la forma mínima y elemental de garantizar la igualdad entre propietarios. Las desigualdades en beneficios y cargas urbanísticas derivadas del planeamiento son tanto más patentes cuanto mayor es la proximidad y similitud físicas entre las distintas fincas». Y como recuerda la Sentencia de 25 de septiembre de 1991 (ROJ 4836/1991, Pte. Barrio Iglesias), «uno de los principios rectores del ordenamiento urbanístico es el de la equitativa distribución de beneficios y cargas derivadas del planeamiento, principio general del Derecho que tiene su fundamento en el de igualdad, sustancialmente recogidos entre otros, en los artículos 1.9 y 14 CE y que ya estaban vigentes en la primitiva Ley del Suelo de 1956, conforme deriva

planeamiento preciso en cada clase de suelo, sus previsiones pueden materializarse de forma directa en suelo urbano consolidado por la urbanización –actuaciones asistemáticas- o bien mediante polígonos o unidades de actuación en suelo urbano no consolidado por la urbanización y en suelo urbanizable –actuaciones sistemáticas-¹¹⁹⁹. En éstas, los propietarios están obligados a la justa distribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, recuperando así la comunidad parte de las plusvalías que genera la actuación urbanística, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.

Esto es necesario porque el Plan, como decisión eminentemente discrecional, supone ante todo desigualdad, al dibujar el modelo territorial elegido como marco físico de la convivencia, atribuyendo al suelo el destino urbanístico más conveniente en cada caso desde el punto de vista del interés público¹²⁰⁰. Ahora bien, se trata en todo caso de una desigualdad justificada y compensada; justificada en el momento del planeamiento y compensada en el momento de la ejecución. La distribución justa de los beneficios y cargas de la ordenación será necesaria siempre que el Plan asigne desigualmente a las fincas afectadas el volumen o la superficie edificable, los usos urbanísticos o las limitaciones y cargas de la propiedad.

De este modo, el impedir o paliar la desigual atribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento entre los propietarios del suelo afectados, e imponer una más justa distribución de los mismos se ha convertido en una de las mayores preocupaciones de los sucesivos legisladores españoles¹²⁰¹. Para este menester, la legislación urbanística ha ido alumbrando sucesivas técnicas al servicio de este principio de equidistribución de cargas y beneficios¹²⁰², como

de varios de sus preceptos, como el artículo 81.1, que exigía la reparcelación si los terrenos de un propietario se veían perjudicados en más de un sexto de la superficie de su pertenencia».

¹¹⁹⁹ ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *Manual de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 267.

¹²⁰⁰ Y en cuanto al clasificar y calificar el suelo, el Plan no atiende a los intereses de los propietarios, es claro que éstos verán sometidos sus terrenos a muy diferente suerte urbanística. Cuando la desigualdad no resulta justificada, se deben anular dichas determinaciones discriminatorias. Véase, en este sentido, la STS de 27 de marzo de 1991 (ROJ 1909/1991, Pte. Delgado Barrio).

¹²⁰¹ Afirma Enériz Olaechea que a pesar de todos estos instrumentos, la larga experiencia habida demuestra que es imposible una equiparación total de los beneficios y cargas urbanísticas entre los propietarios. No es lo mismo ser titular dominical de una finca ubicada en suelo urbano no consolidado, que en suelo urbanizable. Y las legislaciones autonómicas y los planeamientos municipales han acrecentado todavía más la desigualdad al vincular la «justa distribución» con las áreas de reparto y con las unidades de ejecución, llegando al punto de fragmentar todo el suelo urbano o urbanizable en una elevada cantidad de trozos con distinto aprovechamiento y cargas, sólo en cuyo interior se intenta la equidistribución. Véase ENÉRIZ OLAECHEA, F.J., “Los principios informadores del Derecho Urbanístico”, *UNED, Boletín de la Facultad de Derecho*, nº 27, 2005, pp. 301-321, pp. 70, 318-319.

¹²⁰² Debemos hacer aquí un primer apunte en cuanto a los conceptos de equidistribución y de distribución de beneficios y cargas ya que, aunque en este estudio los utilizaremos de forma

las unidades de ejecución, las áreas de reparto, el aprovechamiento tipo, el aprovechamiento medio, las compensaciones, las indemnizaciones compensatorias y cómo no, la reparcelación¹²⁰³, buscando siempre la plena igualdad de los propietarios afectados. En caso de que la compensación en especie no sea posible a través de la reparcelación, entra en juego la expropiación y sólo cuando estos mecanismos se muestran incapaces de restablecer la igualdad, ha de entrar en juego el remedio excepcional –en el campo urbanístico- y subsidiario de la indemnización, es decir, de la responsabilidad patrimonial de la Administración¹²⁰⁴.

La reparcelación se convierte, por tanto, en el instrumento fundamental por medio del que se consigue regularizar la superficie de las distintas parcelas a fin de obtener otras utilizables, así como distribuir equitativamente las cargas y beneficios que el planeamiento lleva consigo para las distintas propiedades

indistinta, no son términos sinónimos. Tanto una como otra son la piedra angular del urbanismo español. Así ha sido desde antes de la Ley del Suelo de 1956, aunque en puridad fuera esta primera norma codificadora la que recogiera tal figura en su artículo 3.2.b), cuando hace referencia a *«impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos»*. La diferencia fundamental entre ambas instituciones radica en que ambas son distintas fases de un mismo proceso, cuyo objetivo final es garantizar la máxima igualdad en cualquier actuación urbanística. La equidistribución es un concepto posterior en el tiempo, que pretende superar los límites del concepto de distribución de beneficios y cargas; nace para dar respuesta a una ampliación en la afección del principio de igualdad, ya que hasta la Ley 8/90, se aplicaba la distribución de beneficios y cargas sólo sobre suelo urbanizable. Sobre este particular, véase PALAU NAVARRO, J.M., *Las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo como técnicas para la distribución de beneficios y cargas*, Tesis doctoral inédita, Universidad de Valencia, mayo 2005, pp. 14-15.

¹²⁰³ Se puede situar el nacimiento de esta figura en el Decreto de 22 de octubre de 1954, por el que se aprueba el Reglamento provisional para el desarrollo de la Ley de 3 de diciembre de 1953, sobre ordenación urbana de Barcelona y su comarca. En el artículo 56 se recoge, «1. *Entre los propietarios de cada polígono y manzana quedará formada una comunidad a los efectos de la justa distribución entre sus componentes de los beneficios y cargos derivados del planeamiento.* 2. *Si resultaren afectados como viales, jardines o zonas verdes de uso público, terrenos de un propietario en forma desproporcionada con la superficie que le pertenezca y la total del polígono o manzana, el interesado podrá exigir la reparcelación de los comprendidos en aquél o ésta, con objeto de que se atribuya a cada propietario una extensión de terreno edificable y no edificable proporcionada.* 3. *Cuando el volumen edificable en un polígono o manzana no se distribuyera proporcionalmente entre las parcelas sino que se concentrase en ninguna de ellas, el propietario perjudicado también podrá exigir la reparcelación del polígono o manzana, con el fin de que el volumen edificable se distribuya proporcionalmente entre los propietarios. En el caso de que alguna parcela no sea susceptible de reparcelación, por encontrarse ya edificada u otra causa semejante, su propietario deberá abonar a metálico una indemnización equivalente al valor efectivo de los terrenos que le correspondería ceder, para ser abonada al propietario que tenga derecho a la reparcelación».*

¹²⁰⁴ Una reiterada jurisprudencia viene poniendo de relieve que en este tipo de indemnización, la lesión indemnizable –sólo cuando ésta existe puede entrar en juego la figura de la responsabilidad de la Administración-, se configura por dos elementos: en primer lugar, una restricción singular del aprovechamiento urbanístico del suelo. Y en segundo lugar, la imposibilidad de su distribución equitativa. Véanse las SSTs de 10 de octubre de 2011 (ROJ 7222/2011, rec. 3212/2008, Pte. De Oro-Pulido López) y de 14 de septiembre de 2011 (ROJ 5750/2011, rec. 2264/2008, Pte. Fernández Valverde).

incluidas en el ámbito del espacio planeado¹²⁰⁵. Reparcelar es, pues, partir de una situación parcelaria determinada, para configurar una nueva división en parcelas, más acorde con el criterio de regularización de las mismas para edificar o con el criterio de la distribución justa entre los distintos propietarios de las cargas de la urbanización o de sus beneficios¹²⁰⁶. Es una institución transversal a la gestión urbanística, que puede utilizarse tanto en actuaciones sistemáticas o integradas –*compensación, cooperación, agente urbanizador*– como en

¹²⁰⁵ Según García Bellido, la reparcelación es la figura jurídico-económica central y más original del urbanismo español, único caso conocido en Europa de reparto forzoso de cargas y beneficio entre los propietarios de suelo. Véase GARCÍA BELLIDO, J., «La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo», *Documentación Administrativa*, nº 252-253, septiembre 1998- abril 1999, op. cit. pp. 17, 48. Se trata de una de las instituciones de mayor contenido técnico-jurídico aportado por el ordenamiento urbanístico, cuya riqueza y formulación hay que agradecer a los redactores de la Ley del Suelo de 1956 y del Reglamento de Reparcelaciones de 1966, a través de la que se ha dado una configuración institucional al principio general de justa distribución de beneficios y cargas del planeamiento, mediante la utilización de la técnica de la subrogación real. De este modo, si bien fue la Ley del Suelo de 1956 la primera que codificó esta institución, sin embargo, la concepción urbanística de Cerdá ya contemplaba la institución de la reparcelación. Para este autor «la recuperación moderna de la cerdiana concepción de la reparcelación ha sido, por necesaria consecuencia interna, el instrumento clave del urbanismo español, cuya lógica se basa en las garantías de reparto igualitario de ese aprovechamiento delimitado y atribuido por el planeamiento público, en aras de evitar que de las arcas públicas haya de salir el dinero para ejercer la odiosa expropiación aislada o singularizada, como antes ocurría, obteniendo en cambio gratuitamente el suelo necesario en especie para fines públicos; y con la consecuencia de implicar un reparto fundamentalmente de los beneficios previamente atribuidos como garantía hipotecaria a los propietarios del suelo». Véase GARCÍA BELLIDO, J., «Siglo y medio de singularidades en el urbanismo español», *CyT*, nº 107-108, 1996, p. 10.

En efecto, la actuación mediante la reparcelación de los solares incluidos dentro de los límites físico-jurídicos de una manzana era, junto con la expropiación de zonas laterales y la sufragación de la obra urbanizadora mediante la venta de los solares resultantes, los sistemas de ejecución que permitían la realización de esta gran nueva obra pública. Pero ninguna de las leyes de la época recoge esta institución como técnica efectiva de reparto de plusvalías. De hecho, las cargas seguían siendo de cuenta exclusiva de la Administración, mientras que los beneficios (plusvalías) seguían recayendo en los propietarios, con la ventaja añadida de que no debían hacerse cargo de los gastos originados por las actuaciones urbanísticas. Todo ello no obstante el malogrado proyecto de Posada Herrera, que recogía esta técnica de la justa distribución de beneficios y cargas en las obras de ensanche. Pero no es hasta 1956 cuando se da la primera codificación de esta institución, a la que se le confían las tareas de redistribución de beneficios y cargas, consistente en la nueva división del terreno parcelado que la Ley autorizaba a imponer con carácter obligatorio a los propietarios de un polígono o manzana, considerados al efecto en comunidad (artículo 70.3º de la Ley del Suelo de 1956), a fin de distribuir justamente entre ellos los beneficios y cargas de la ordenación, localizando sus cuotas de aprovechamiento urbanístico en las parcelas calificadas como edificables por el Plan y dejando libres al propio tiempo aquellas otras que el Plan consideraba no susceptibles de edificación privada y destinaba a viales, zonas verdes y equipamientos colectivos en general. Véase FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Manual de Derecho Urbanístico*, op. cit., pp. 139-140. Sobre la institución de la reparcelación, también resulta de interés la obra de GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, *La reparcelación y otros estudios sobre urbanismo y vivienda*, Madrid, Municipalia, 1967.

¹²⁰⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Apuntes de Derecho Administrativo*, Vol. 4, Facultad de Derecho, 1973, pp. 8 y 17.

actuaciones puntuales o aisladas en suelo urbano¹²⁰⁷. De forma que toda operación urbanística¹²⁰⁸ que requiera distribuir beneficios y cargas, implica la reparcelación de los terrenos.

A. Funciones de la reparcelación

Como hemos visto, la función de la reparcelación será, pues, doble. Por un lado, se trata de un mecanismo jurídico para la equidistribución de beneficios y cargas, esto es, de normalización de derechos¹²⁰⁹; por otro, un instrumento de reparto de las plusvalías derivadas del planeamiento¹²¹⁰.

En cuanto a la equidistribución de beneficios y cargas, si la competencia urbanística en orden al régimen del suelo tiene, entre otras finalidades, impedir la desigual atribución¹²¹¹ de los beneficios y cargas del planeamiento entre los

¹²⁰⁷ Véanse los artículos 97 de la Ley del Suelo de 1976 y 71 RGU, que recogen que debe entenderse por reparcelación la agrupación de fincas comprendidas en un polígono o unidad de actuación para su nueva división ajustada al Plan, con adjudicación de las parcelas resultantes a los propietarios de las primitivas, en proporción a sus respectivos derechos y a la Administración competente, en la parte que corresponda conforme a la legislación urbanística y al Plan. Asimismo, la STS de 24 de enero de 1989 (ROJ 292/1989, Pte. Bruguera Mante) establece que «la reparcelación es un procedimiento que se utiliza para posibilitar la ejecución de una actuación urbanística definida en un Plan previo, respetando el principio de distribución justa de los beneficios y cargas derivados de la ordenación; esto se consigue mediante una regularización de superficies, realizada de forma que se obtengan como resultado parcelas edificables asignadas a los propietarios de las fincas originales en proporción a su derecho y mediante una cuantificación y reparto proporcional entre los beneficiarios de los costes que tal operación comporta».

¹²⁰⁸ Debemos matizar esta afirmación dado que, por ejemplo, en el suelo urbano consolidado no es necesario establecer mecanismo alguno equidistributivo de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, dado que dichos deberes son ya asumidos por cada propietario de forma individual (art. 12.3 TRLS08), en forma de cesión gratuita de suelo para viales, etc. y de coste de la urbanización. Sobre este particular, véase ALONSO MÁS, M.J. y ALONSO MÁS, A.J., “El suelo urbano consolidado en la legislación urbanística valenciana”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 296-297, 2004, 2005, pp. 129-162.

¹²⁰⁹ Ello a pesar de que la Exposición de Motivos de la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, sostenía, por contra, que no existía en el Derecho Urbanístico español vigente en la época, pero tampoco en el histórico, un auténtico y pleno derecho a la equidistribución, pues los mecanismos redistributivos ni juegan entre las diversas clases de suelo, ni en el seno de cada una de ellas en su totalidad.

¹²¹⁰ SSTs de 18 de enero de 2012 (ROJ 183/2012, rec. 6352/2008, Pte. Fernández Valverde); de 18 de julio de 1986 (ROJ 14437/1986, rec. 74/1983, Pte. García Estartus); de 8 de mayo de 1981 (ROJ 320/1981, Pte. Medina Balmaseda) y de 16 de marzo de 1981 (ROJ 886/1981, Pte. Martín Martín).

¹²¹¹ La desigualdad opera en dos fases, una como consecuencia de la propia clasificación del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable; desigualdad éste inicial o de principio que carece de todo correctivo legal, por lo que el contenido en aprovechamiento del derecho de propiedad es obra de la ordenación urbanística. La siguiente fase de la desigualdad es la que se opera por mor de la calificación del suelo, siendo ésta más acusada ya que incide en cada una de las clases de suelo (sujeto a idéntico estatuto legal básico) en función del uso y la intensidad, lo que obliga a corregirla, ya que en caso contrario se produciría una quiebra del principio de

propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos, es esta institución a la que se le ha encomendado esta tarea. Así las cosas, si la aplicación abstracta del Plan puede derivar en una atribución indebida de beneficios sin contraprestación o en una aplicación indebida de perjuicios sin justa compensación, es natural que las técnicas de redistribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento ocupen un papel tan importante¹²¹². Consecuentemente, si la utilización del planeamiento causa un daño a alguna de las partes, proporcione o no ventajas a otra, será la reparcelación la que, de forma principal, habrá de atender a restablecer el equilibrio provocado por el Plan, corrigiendo eventuales desigualdades¹²¹³.

El planeamiento, en su pura configuración, instaura una situación de clara desigualdad entre los propietarios cuyos terrenos se destinan a muy distintos destinos urbanísticos¹²¹⁴. Es esta desigualdad generada por el Plan la que se ha denominado tradicionalmente lotería urbanística, siendo en realidad, imposible de evitar, irremediable¹²¹⁵, ya que nace desde el mismo momento en que, en cualquier planeamiento, sólo se clasifica una parte del territorio como suelo propio para desarrollar actividades urbanísticas, estableciéndose incluso diversas categorías.

Como hemos visto, el principio de igualdad de trato es, al fin y al cabo, una concreción del principio de equidistribución¹²¹⁶. El derecho de los propietarios

justicia distributiva, e incluso de igualdad o de no discriminación. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 454.

En este mismo sentido, la STS de 29 de abril de 1991 (ROJ 14148/1991, Pte. Delgado Barrio) reconoce la desigualdad del planeamiento; en cuanto al clasificar y calificar el suelo, el Plan no atiende a los intereses del propietario; es claro que éstos verán sometidos sus terrenos a muy diferente suerte urbanística. Por su parte, la de 6 de julio de 1995 (ROJ 3983/1995, rec. 6538/1991, Pte. Hernando Santiago), sostiene que cuando una determinación del Plan implica una limitación singular o una vinculación de tal carácter para un propietario, que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los demás propietarios de la zona, se está privando a aquél de una parte del contenido normal del derecho de propiedad que incluye ese derecho de reparto, cuya privación resulta indemnizable.

¹²¹² Tanto las áreas de reparto como el aprovechamiento tipo son otros instrumentos a través de los que se lleva a cabo la equidistribución.

¹²¹³ El propio artículo 1 del TRLS08 establece que «esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal».

¹²¹⁴ STS de 16 de noviembre de 1987 (ROJ 9720/1987, Pte. Delgado Barrio).

¹²¹⁵ GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, J.L., *Estudios de Urbanismo*, Madrid, Abella, 1992, p. 88.

¹²¹⁶ Según González Pérez, la justa distribución de beneficios y cargas debe ser observada desde la combinación de los principios de legalidad y de igualdad. El de legalidad por cuanto es la ley la que debe regular la distribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento entre los afectados, pero las leyes han de respetar el principio constitucional de igualdad. Véase GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de Reforma y Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, Madrid, Civitas, 1991, p. 77.

afectados por la reparcelación debe ser proporcional a la superficie de sus respectivas fincas (art. 86.1 RGU), mientras que las cargas, esto es, los costes de urbanización, se distribuirán entre los propietarios en proporción al valor de las fincas que les sean adjudicadas en la reparcelación (art. 188 RGU)¹²¹⁷. La propuesta de adjudicación final de las parcelas urbanizadas a los particulares intervinientes en el proceso se realizará en la proporción establecida por la legislación urbanística¹²¹⁸, pero valorada según la situación final ya urbanizada y ponderada, en función de los diferentes valores de repercusión del uso que le correspondiera. Así se recoge en el artículo 8.1.c) LS07, cuando dispone que el derecho de la propiedad del suelo incluye la facultad de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados, en proporción a su aportación.

La segunda de las funciones a las que hemos hecho referencia –reparto de las plusvalías–, convierte a la reparcelación en un instrumento para la absorción de las plusvalías dimanantes de la mera calificación de los predios. Este importantísimo principio urbanístico aparece consagrado en el artículo 47 CE¹²¹⁹ y su razón de ser se encuentra en impedir que la atribución por la Administración a un terreno, de aptitudes jurídicas para ser urbanizado y edificado y por tanto, su consiguiente revalorización económica, queden únicamente en el patrimonio del propietario beneficiado. Una parte de esa atribución de las posibilidades edificatorias debe revertir necesariamente en los poderes públicos que representan a la colectividad (normalmente la Administración), para que pueda continuar su costosa labor de ordenación de

¹²¹⁷ Este mecanismo de equidistribución es recogido por el TRLS08, artículo 8.1.c), como derecho del propietario a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1, art. 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación. Y en el artículo 9 establece que el ejercicio de este derecho conlleva asumir como carga real la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas.

¹²¹⁸ Véase PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, op. cit., p. 333.

¹²¹⁹ En puridad, no es hasta la Ley de Expropiación de 1879 cuando se establece un mecanismo de expropiación de las plusvalías derivadas de la obra pública, en evitación de la apropiación indebida de las mismas por parte de los propietarios. Su artículo 11 fijaba la expropiación de zonas laterales, fijando el justiprecio, sin expectativas, en el valor de los terrenos con anterioridad a la aprobación del proyecto. De este modo se evitaba que la plusvalía dimanante de la actuación urbanística recayera inopinadamente en aquéllos. Las técnicas de participación comunitaria en las plusvalías urbanísticas coinciden con los deberes que deben cumplir los propietarios de suelo, como son, la cesión de suelo necesario para las dotaciones urbanísticas públicas, incluidos los destinados a sistemas generales; la cesión del 10 por cien o del porcentaje de aprovechamiento del correspondiente ámbito y el costeamiento y en su caso ejecución, de la urbanización para que las parcelas alcancen la condición de solar y puedan ser destinadas a los usos permitidos por el planeamiento.

la ciudad y de construcción y mantenimiento de los servicios públicos urbanos¹²²⁰.

Desde la primera ley del suelo, las diversas legislaciones y políticas urbanísticas han proclamado la voluntad de evitar la privatización de las plusvalías resultado de la acción colectiva del desarrollo urbano y en particular, de la especulación del suelo, que se ha traducido en abusivas alzas del precio del mismo¹²²¹. Gracias a la reparcelación, se incorpora este principio esencial, que servirá de contrapartida a los beneficios que el proceso de urbanización genera a los propietarios privados de los terrenos edificados, garantizando que, en el seno del procedimiento equidistributivo, no habrá un trasvase de plusvalías entre los titulares de derechos afectados por la misma¹²²².

B. Criterios de reparto y corrección; la valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas

Gracias a la sistematización llevada a cabo de forma novedosa por la vigente Ley de Suelo, sabemos cuál es el marco normativo aplicable al régimen de valoraciones y, por ende, aquellos campos en los que será de aplicación. Como hemos visto, uno de ellos es la equidistribución de beneficios y cargas en las operaciones urbanísticas, recogido en el artículo 21.1.a) TRLS08 ¹²²³.

Debe tasarse, por ello, tanto el suelo como las obras y servicios que no puedan conservarse por la ejecución del planeamiento. Éstas últimas se valorarán con independencia del suelo, de conformidad con las reglas establecidas por la LEF y se satisfarán a los titulares interesados con cargo al proyecto en concepto de

¹²²⁰ ENÉRIZ OLAECHEA, F.J., "Los principios informadores del Derecho Urbanístico", op. cit., p. 68.

¹²²¹ ROCA CLADERA, J., "Plusvalías, suelos, ayuntamientos, una reforma insuficiente", CAU, Construcción, Arquitectura, Urbanismo, nº 64, 1980, p. 35.

¹²²² Este mandato del artículo 47 CE, ha sido recogido por el artículo 3.2 TRLS08, estableciendo al efecto que será la legislación sobre ordenación territorial y urbanística la que garantice «la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos». En este sentido, véase la Sentencia de 22 de mayo de 1991 (ROJ 2614/1991, Pte. Delgado Barrio) del Tribunal Supremo, en la que sostiene que «debe precisarse que es la Ley del Suelo la norma que fija el modo dicho de participación a través de las cargas que impone a los propietarios de suelo urbano y urbanizable... es evidente que las cesiones gratuitas obligadas a los propietarios (sean en terrenos o en su equivalente económico) tocan al derecho de propiedad, de conformidad con los arts. 31-3 y 33 de la Constitución de 1978 deben regularse de acuerdo o con arreglo a la Ley».

¹²²³ Establece el artículo 21 TRLS08 el ámbito del régimen de valoraciones del siguiente modo, «1. Las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, se rigen por lo dispuesto en esta Ley cuando tengan por objeto: a) La verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas u otras precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística en las que la valoración determine el contenido patrimonial de facultades o deberes propios del derecho de propiedad, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados. b) La fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive. c) La fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosas. d) La determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública».

gastos de urbanización (art. 98 RGU), como por ejemplo, las servidumbres, cargas, arrendamientos y cualesquiera otros derechos o las plantaciones, construcciones y usos existentes en los terrenos originarios, siempre que sean incompatibles con la ordenación urbanística, tanto si están situados en una superficie que no deba adjudicarse íntegramente a su propietario o si su conservación es radicalmente incompatible con la ordenación.

Sentado lo anterior, resulta evidente que la reparcelación supone una tasación del suelo con un objetivo diverso, puesto que tanto servirá para establecer el coeficiente de canje del suelo, como para calcular las indemnizaciones correspondientes ¹²²⁴. El valor del suelo que se considera para las indemnizaciones sustitutorias y complementarias garantiza la indemnidad del propietario que se ve privado de la adjudicación de parcela o de parte de su edificabilidad, siendo por tanto, un *valor-garantía*. Mientras que el valor del suelo a efectos del coeficiente de canje afecta al cálculo de la proporción de suelo con el que los propietarios pueden retribuir al urbanizador y que éste está dispuesto a asumir como pago, tratándose por ello de un «valor-precio» que retribuye su actividad urbanizadora¹²²⁵.

La concreta valoración que se haga del suelo será, por ello, distinta en uno y otro caso. Así, cuando lo que deba calcularse sea el coeficiente de canje, por tratarse de suelo en transformación debería valorarse por su valor inicial; sin embargo, el TRLS08 se remite al valor que correspondería a las parcelas finales -parcelas de resultado-, de tal forma que se toma en consideración el valor que correspondería si estuviera terminada la actuación¹²²⁶, esto es, como suelo urbanizado (art. 27 TRLS08). Resulta evidente que supone una separación del espíritu general que impregnó la reforma de la legislación urbanística del año 2007 y que continúa en el Texto Refundido de 2008, al dar vía libre a la contabilización de valores meramente potenciales y no actuales. Una de las razones que sustentan este criterio de la legislación urbanística la encontramos

¹²²⁴ Necesario resulta recordar que se trata de una competencia autonómica, como apunta el Tribunal Constitucional en Sentencia 164/2001, de 11 de julio, al sostener que «será decisión de cada Comunidad Autónoma optar, además, por la incorporación de un criterio distributivo en el propio planeamiento; o por imponer la equidistribución sobre amplios espacios de una misma clase de suelo, incluso entre las fincas integrantes de toda una clase de suelo».

¹²²⁵ ORTIZ BALLESTER, J, "Algunas reflexiones sobre la incidencia de la LS07 en el Derecho urbanístico valenciano: la valoración del suelo en el proyecto de reparcelación", op. cit., pp. 184-185.

¹²²⁶ Artículo 26.2 LS07, «cuando se trate de propietarios que no puedan participar en la adjudicación de parcelas resultantes de una actuación de urbanización por causa de la insuficiencia de su aportación, el suelo se tasarán también por el valor que les correspondería si estuviera terminada la actuación, pero para estos casos en concretos, descontando los gastos de urbanización correspondientes, incrementados por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo».

en la propia doctrina tradicional, motivada en explícitos principios de justicia distributiva¹²²⁷.

Como ya hemos adelantado, este artículo 27.1 TRLS08 supone una excepción¹²²⁸, ya que sustituye la regla general de valorar conforme a lo que hay, por la de valorar como si la actuación estuviera terminada, de tal forma que la tasación por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación se limita a la ponderación de las aportaciones a los efectos del reparto de los beneficios y las cargas y la adjudicación de parcelas resultantes¹²²⁹. Se da así entrada a las expectativas de forma abierta, cuando en los casos de suelos urbanizados sujetos a transformación, el suelo que se tiene en cuenta a efectos de valoración es el de la situación de origen, para no contabilizar expectativas no patrimonializadas. Sin embargo, en el supuesto del artículo 27.1c sí es posible que se valore el suelo de acuerdo con la situación de destino, contabilizando, por tanto, aquéllas expectativas de aprovechamiento prohibidas expresamente por la propia Ley de Suelo. Se trata, por ello, de una nueva incoherencia a añadir a la larga lista de las ya mencionadas al respecto.

El cálculo de las indemnizaciones a los propietarios también se recoge en el artículo 27.2 TRLS08. Cuando el suelo a valorar se encuentre incluido en una unidad de ejecución y está sujeto al régimen de equidistribución descrito, una vez que la Junta de Compensación u órgano equivalente se haya constituido, puede darse la situación de que todos los propietarios afectados estén de acuerdo en la valoración efectuada de forma discrecional; pero también puede ocurrir que no haya conformidad. En este caso, hay que acudir a los dictados de

¹²²⁷ Si los propietarios que voluntariamente deciden participar activamente en la ejecución de la actuación asumiendo la cuota parte que les corresponde de costes y cargas en función de las cuotas porcentuales que definen su proporción participatoria, establecidas por la legislación autonómica, deberán participar en los beneficios en análoga proporción, considerando para ello, el valor final de los solares de resultado, pues ése es el objetivo final del proyecto empresarial inmobiliario que están acometiendo voluntaria y profesionalmente de manera solvente. Esta valoración se llevará a cabo por el valor residual final de la actuación urbanizadora. Véase PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., *Comentario a la Ley de Suelo Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, op. cit., pp. 331-333.

¹²²⁸ Artículo 27 TRLS08, «*valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas. Cuando en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados, deban valorarse las aportaciones de suelo de los propietarios partícipes en una actuación de urbanización en ejercicio de la facultad establecida en la letra c) del apartado 1 del artículo 8, para ponderarlas entre sí o con las aportaciones del promotor o de la Administración, a los efectos del reparto de los beneficios y cargas y la adjudicación de parcelas resultantes, el suelo se tasaré por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación*».

¹²²⁹ ORTIZ BALLESTER, J., «*Algunas reflexiones sobre la incidencia de la LS07 en el Derecho Urbanístico Valenciano*», op. cit., pp. 178-180.

De la misma opinión es Baño León, para quien se trata de una excepción a la idea fundamental de la ley de valorar la situación de hecho y no de expectativa, de una concesión legal a la tradición española de valorar las expectativas concedidas por el Plan en el suelo urbanizable. BAÑO LEÓN, J.M., «*Las valoraciones del suelo*», en *El nuevo régimen jurídico del suelo*, op. cit., pp. 168-169.

la Ley de Suelo, cuando regula el ámbito del régimen de valoraciones con carácter de legislación estatal plena y prevé que las valoraciones que tengan por objeto la verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas, deberán tener en cuenta, principalmente, los principios de igualdad y de distribución de plusvalías ya referidos. Recordemos que se trata, en todo caso, de un valor-garantía para el propietario, con el que se garantiza su indemnidad por verse privado de la adjudicación misma de la parcela o de parte de su edificabilidad.

A aquellos propietarios que no puedan participar en la adjudicación de parcelas resultantes de una actuación de urbanización porque su aportación sea insuficiente, se les indemniza por el valor que les correspondería si estuviera terminada la actuación, descontados los gastos de urbanización correspondientes incrementados por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo. De forma tal que al propietario expulsado se le reconoce parte de su derecho a la plusvalía urbanística de la actuación, con lo que se evita su transmisión sin causa¹²³⁰. Mientras que cuando se trata de la indemnización que se concede al propietario que opta por no participar y renuncia a la adjudicación de fincas resultantes, no cabe la aplicación del artículo 27 TRLS08 ¹²³¹.

Resultan de aplicación, asimismo, unos criterios genéricos que deben tenerse en cuenta para llevar a cabo la equidistribución. En primer lugar, que el aprovechamiento urbanístico a adjudicar sea proporcional al aprovechamiento al que tenga derecho cada adjudicatario. Se trata, en cualquier caso, del criterio más objetivo de reparto que podría darse con respecto a los beneficios y las cargas; objetividad que, en cualquier caso, se verá matizada por las indemnizaciones que deban otorgarse a los propietarios y en su caso, por las diferencias de aprovechamiento que se den en las adjudicaciones a results del planeamiento.

En segundo lugar, que la valoración de los terrenos sujetos al procedimiento de equidistribución se realice de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 TRLS08, que regula los valores que se asignan al suelo en proceso de

¹²³⁰ La novedad radica en cómo se calcula esta plusvalía, ya que su cálculo no se limita a la diferencia entre el valor del suelo urbanizado y los gastos de urbanización, puesto que la cuantía relativa a los gastos de urbanización se ve incrementada por los factores de riesgo y empresariales citados (tasa libre de riesgo y prima libre de riesgo). La aplicación de estos factores supone una minoración de la indemnización a recibir por el no adjudicatario. Véase ORTIZ BALLESTER, J., "Algunas reflexiones sobre la incidencia de la LS07 en el Derecho Urbanístico Valenciano", op. cit., p. 186.

¹²³¹ De conformidad con lo que establece el artículo 8.1.c) TRLS08 y dado que no es justificable que el adquirente se apropie de la integridad de la plusvalía, ésta se deberá distribuir entre los propietarios afectados por el procedimiento de equidistribución que participen en la ejecución de la actuación de urbanización en proporción a su aportación. Véase ORTIZ BALLESTER, J., "Algunas reflexiones sobre la incidencia de la LS07 en el Derecho Urbanístico Valenciano", op. cit., p. 191.

equidistribución. En su virtud, se procederá a la valoración de las aportaciones de suelo, ponderándolas entre las diversas que existen y, en su caso, con la aportación de la gestión profesional y/o económico-financiera del «promotor» de la actuación, a los efectos de culminar la ejecución urbanizadora en función de los derechos o cuotas porcentuales de participación que les corresponda a los propietarios establecidos en la legislación urbanística constitucionalmente competente para ello -normalmente en función de la superficie de las fincas aportadas- y la satisfacción de los costes y levantamiento de cargas legalmente establecidas¹²³².

En tercer lugar, en cuanto al momento de la valoración, el carácter indemnizatorio del valor-garantía justifica que se tase temporalmente en el momento de la iniciación del procedimiento de equidistribución, lo que puede suponer que las diferencias entre sendos valores sean notables ¹²³³ ; la coincidencia de sendos valores es improbable puesto que para obtener el valor-garantía, conforme el artículo 27.2 TRLS08 se considera la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo que, sin embargo, no se tienen en cuentas para la valoración del suelo como si la actuación estuviera terminada.

3.3.2. El aprovechamiento urbanístico

En el lenguaje usual, aprovechamiento es la acción y el efecto de emplear útilmente una cosa, hacerla provechosa o sacarle el máximo rendimiento. Un terreno se aprovecha de manera natural cuando se dedica al cultivo agrario, forestal, u otras actividades primarias; pero nos interesa el aprovechamiento urbanístico, por el que se entiende la concesión, prescripción o posibilidad de utilizar un terreno con determinada intensidad de uso urbanístico, que se desarrolla con determinada tipología constructiva ¹²³⁴. El aprovechamiento interesa, por ello, por tratarse del contenido urbanístico de carácter económico del suelo.

En el mercado del suelo, los inmuebles tienen valor en función de su clasificación, pero también de su aprovechamiento. Así, la valoración se une de forma indisoluble al aprovechamiento, que es el auténtico contenido del derecho de propiedad, más en concreto, del derecho a edificar, que suele venir establecido en los Planes¹²³⁵. Así, al adquirir una porción de suelo, se paga un precio en razón de lo que se pueda hacer sobre el terreno¹²³⁶. Según establece el

¹²³² PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, op. cit., pp. 330-331.

¹²³³ ORTIZ BALLESTER, J., "Algunas reflexiones sobre la incidencia de la LS07 en el Derecho Urbanístico Valenciano", op. cit., p. 185.

¹²³⁴ PORTO REY, E., *Las valoraciones en la Ley 8/2007, de Suelo*, op. cit., p. 32.

¹²³⁵ RAZQUÍN LIZÁRRAGA, M.M., *El régimen jurídico del suelo urbano*, op. cit., pp. 441-442.

¹²³⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones*, op. cit., p. 498.

artículo 85 del RGU, todos los propietarios de fincas incluidas en el polígono de actuación a desarrollar, tendrán derecho a las adjudicaciones en propiedad de las fincas resultantes de la reparcelación. Este derecho a la adjudicación de fincas resultantes de la reparcelación entre los propietarios afectados será proporcional a la superficie de las fincas aportadas a la reparcelación, por lo que se adjudicará en función de su aprovechamiento¹²³⁷.

Veamos en primer lugar qué es el aprovechamiento, a través de los conceptos que doctrina y legislación aportan a esta materia, para a continuación estudiar la importancia de esta institución como elemento de la valoración del suelo y dilucidar, finalmente, si existen o no expectativas de aprovechamiento en la valoración del suelo a efectos de equidistribución.

A. Concepto doctrinal y legal de los aprovechamientos

La doctrina no acaba de ponerse de acuerdo en cuanto a si la concepción del aprovechamiento debe equipararse a la de la edificabilidad. Gran parte de la doctrina sostiene que, en efecto, son términos sinónimos. Así, entiende González Pérez, que debemos entender por aprovechamiento urbanístico, el rendimiento del suelo en función del uso y la tipología edificatoria que permite el planeamiento, el provecho económico del suelo urbano es el que deriva de la edificación, hasta el punto de que es el que confiere valor y precisamente valor de mercado a la finca¹²³⁸.

Serrano Alberca tiene claro que ambos conceptos son sinónimos: el aprovechamiento es la edificabilidad de un inmueble, esto es, el número de metros cuadrados que es posible edificar sobre un determinado suelo en función de lo que establezca el plan. Supone, por tanto, la concreción del *ius aedificandi*, la utilidad que un suelo tiene para la edificación¹²³⁹. De la misma opinión es Gómez de Mercado, para quien el aprovechamiento se mide en función de los metros cuadrados construibles por metro cuadrado de suelo¹²⁴⁰, magnitud que se expresa en m²/m². También Porto Rey, sostiene que este aprovechamiento urbanístico se monetiza en forma de rendimiento económico, real o potencial del terreno, constituido por el conjunto de los usos urbanos que sobre el mismo permite el planeamiento urbanístico, cuantificable en función de la intensidad de uso o cantidad de uso y que se concreta en el número de metros cuadrados edificables para ser utilizados con usos determinados, que

¹²³⁷ ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual de Derecho Urbanístico*, op. cit., p 307.

¹²³⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Nuevo Régimen del Suelo (Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio)*, Madrid, Civitas, p. 105.

¹²³⁹ SERRANO ALBERCA, J.M., *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*, op. cit., pp. 165, 253, 282.

¹²⁴⁰ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., "La distribución equitativa de beneficios y cargas: examen particular del suelo urbano no consolidado", op. cit., pp. 121-166.

adquieren forma espacial en un tipo de edificio¹²⁴¹. De forma muy similar lo define De la Esperanza Rodríguez, como la cuantificación de los usos e intensidades de edificabilidad o utilización de los terrenos susceptibles de apropiación privada o su equivalente económico; se trata, a su juicio, de la edificabilidad permitida¹²⁴². Por su parte, Cueto Bulnes afirma que se trata del rendimiento del suelo en función del uso y tipología edificatoria que permita el planeamiento¹²⁴³. Esto es acorde con la doctrina jurisprudencial, que establece que, en cuanto a los aprovechamientos lucrativos, una primera aproximación al concepto equivaldría a edificabilidad, a juzgar por cómo se emplea por la legislación urbanística. El aprovechamiento de una determinada finca consiste, por tanto, en la edificabilidad que el planeamiento urbanístico le otorga, es decir, es el volumen susceptible de edificarse en relación con la superficie. Se cifra en metros cuadrados edificables por metro cuadrado de superficie. Por lo que, en este sentido, pueden y deben tener aprovechamiento todos los terrenos en que sea lícito realizar algún tipo de edificación, incluso si se trata de terrenos que el planeamiento urbanístico destina a usos no lucrativos, como son las dotaciones públicas¹²⁴⁴.

La nota discordante la pone Baño León, para quien los conceptos de aprovechamiento y edificabilidad no son equiparables. La edificabilidad hace referencia al volumen o superficie edificable que tiene una parcela en concreto, mientras que el aprovechamiento es una cifra abstracta y ponderada de edificabilidad que sirve para fijar el contenido y valor del derecho de propiedad, que se expresa en metros cuadrados edificables¹²⁴⁵. En este mismo sentido, Buj Ramos sostiene que el aprovechamiento es un concepto que expresa el potencial de lucro de un suelo, pero que aunque existe una correlación con la edificabilidad, no hay correspondencia¹²⁴⁶.

En cuanto al concepto legal de aprovechamiento, nuestro ordenamiento jurídico ha hecho uso de este término en todas las leyes del suelo, arbitrando a su vez diferentes técnicas para su cálculo y reparto. La Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, ya hablaba de aprovechamiento urbanístico del suelo¹²⁴⁷ y para objetivarlo y cuantificarlo utilizaba el indicador

¹²⁴¹ PORTO REY, E., *Las valoraciones en la Ley 8/2007, de Suelo*, op. cit., p. 28.

¹²⁴² DE LA ESPERANZA RODRÍGUEZ, A., "El aprovechamiento urbanístico: su título e inscripción", *Academia Sevillana del Notariado*, vol. 12, 2000, p. 102.

¹²⁴³ CUETO BULNES, J.L., "Las valoraciones urbanísticas", *RDU*, nº 109, 1988, p. 49.

¹²⁴⁴ STS de 11 de octubre de 2011 (ROJ 6809/2011, rec. 1369/2008, Pte. Fernández Valverde).

¹²⁴⁵ Véase BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, op. cit., p. 240.

¹²⁴⁶ BUJ RAMOS, A., "El valor de los suelos no desarrollados", op. cit., p. 26.

¹²⁴⁷ Lo hace, sin embargo, sin referirse en momento alguno al término aprovechamiento. Para esta primera Ley, el punto central era el volumen edificable, manifestado incluso en la expresión metro cúbico por metro cuadrado, convertido en factor determinante de la reparcelación cuando se produjeran desigualdades en el volumen edificable, según el artículo

del volumen edificable o edificado de un uso determinado en un determinado terreno, expresado bien en cantidad (número de unidades de medida de volumen edificable, m²) o en forma de intensidad (número de unidades de volumen edificable expresado por unidad de superficie de suelo, m³/m² s)¹²⁴⁸. Para alcanzarlo, arbitró la técnica de la reparcelación¹²⁴⁹.

Por su parte, la Ley de 1975 dispuso una garantía de igualdad en el suelo urbanizable a través de la figura del ya conocido *aprovechamiento medio*¹²⁵⁰. Si la creación de ciudad es obra del plan, resulta justo que todos los propietarios de suelo urbanizable sean tratados por igual. Esta noción está íntimamente ligada a la cesión de terrenos edificables que, en realidad, encierra una concepción diferente del contenido del derecho de propiedad, respecto del que empleaba la primera ley urbanística, limitando su contenido al 90 por cien de edificabilidad para el propietario. Se lleva así, hasta sus últimas consecuencias, el principio de equidistribución equitativa de cargas y beneficios. Las áreas de reparto aparecen por primera vez con la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, con el fin de fijar el aprovechamiento urbanístico patrimonializable, por lo que tenían por objeto servir al principio de igualdad en el mejor reparto de los aprovechamientos urbanísticos entre los propietarios afectados por la acción planificadora de los poderes públicos en la creación de ciudad¹²⁵¹. La STC 61/97 determinó la nulidad de gran parte de los artículos referentes al aprovechamiento urbanístico en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, subsistiendo tan solo nueve de ellos, declarando la competencia de las Comunidades Autónomas y no del Estado, para decidir la implantación de la técnica de las

81.2. Por tanto, aunque el término no exista en sí, el fenómeno del aprovechamiento surge inevitablemente cuando se aprueba algún procedimiento de distribución de beneficios y cargas, porque en ellos se tienen que repartir los beneficios que del Plan proceden y éstos vienen dados por su aprovechamiento. Véase LASO MARTÍNEZ, J.L. y LASO BAEZA, V., *El aprovechamiento urbanístico*, Madrid, Marcial Pons, 1995, p. 16.

¹²⁴⁸ PORTO REY, E., *Las valoraciones en la Ley 8/2007, de Suelo*, op. cit., p. 28.

¹²⁴⁹ Esta técnica reparcelatoria operaba, sin embargo, a nivel de polígono de actuación normalmente; a lo sumo, la unidad reparcelable sólo podía comprender la superficie afectada por un Plan Parcial si la uniformidad de uso y su extensión lo hacían posible (art. 80.3 de la Ley del Suelo de 1956). La operatividad de la reparcelación no permitía, por ello, corregir las desigualdades originadas por el planeamiento más allá del ámbito del sector objeto de ordenación mediante el correspondiente Plan Parcial. Véase LÓPEZ PELLICER, J.A., "Concepto y funciones del aprovechamiento urbanístico medio", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 195, 1977, p. 502.

¹²⁵⁰ Era el resultado de dividir el aprovechamiento urbanístico lucrativo de un ámbito determinado, entre su superficie. Se trata de un aprovechamiento unitario, que sirve de unidad de medida del contenido patrimonial del suelo incluido en un ámbito de equidistribución que no sea el área de reparto. Véase PORTO REY, E., *Las valoraciones en la Ley 8/2007 de Suelo*, op. cit., p. 38.

¹²⁵¹ SERRANO ALBERCA, J.M., *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*, op. cit., p. 286.

áreas de reparto por tratarse de materia estrictamente urbanística. De ahí que la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, no haga ninguna alusión a las mismas, a pesar de recoger un mandato de equidistribución (art. 5).

Así, la derogada Ley valenciana de 15 de noviembre de 1994, reguladora de la actividad urbanística, definía en su artículo 60 el aprovechamiento objetivo o real como la cantidad de metros cuadrados de construcción de destino privado cuya materialización permite o exige el planeamiento de un terreno dado. También la Ley de 14 de marzo de 2002 (hoy derogada), ley catalana de urbanismo, definía el aprovechamiento como la resultante de ponderar la edificabilidad, los usos y la intensidad de los usos que asigne al suelo el planeamiento urbanístico; también integra el aprovechamiento urbanístico la densidad del uso residencial, expresada en número de viviendas por hectárea (art. 36.1).

Sin embargo, el TRLS08 no habla ya de aprovechamientos, por tratarse de un término urbanístico –materia ésta vetada al Estado- y lo sustituye por el de *edificabilidad media ponderada*, que se usa para definir las cesiones de suelo edificable de los propietarios a la Administración. Incluso se habla de *uso y edificabilidad de referencia*, que atribuye la ordenación urbanística a una parcela (art. 23.1.a LS07), con lo que parece meridianamente claro que se trata de la misma institución.

B. Función de los aprovechamientos urbanísticos

La primera de las funciones del concepto de aprovechamiento ya la hemos visto y es la que se identifica con la edificabilidad, tal y como recoge la doctrina mayoritaria y el criterio jurisprudencial. Pero la idea de aprovechamiento también hace referencia a algo que nada tiene que ver con la edificabilidad, puesto que también tienen derecho al mismo los propietarios de fincas sin edificabilidad susceptible de apropiación privada, como aquellas que en virtud del planeamiento urbanístico están llamadas a alojar viales y dotaciones públicas.

Se trata, por tanto, de un componente del valor económico de una finca que, como consecuencia del proceso de transformación urbanística, se ve afectada por la exigencia de equidistribución de beneficios y cargas¹²⁵². Puesto que todas las fincas incluidas en una zona sometida a transformación urbanística no pueden tener asignado, en principio, el mismo uso y la misma edificabilidad, no sería equitativo que los propietarios afectados hicieran suyo el valor que sus respectivas fincas tuvieran al culminar el proceso, ya que dicho valor depende del uso y la edificabilidad que asigna el planificador en ejercicio de su discrecionalidad. Por eso se reconoce a los propietarios afectados el derecho a un aprovechamiento que es independiente de cualquier uso y edificabilidad

¹²⁵² STS de 11 de octubre de 2011 (ROJ 6809/2011, rec. 1369/2008, Pte. Fernández Valverde).

concretos¹²⁵³. Este aprovechamiento era designado por la antigua legislación urbanística estatal, con la expresión aprovechamiento medio. Se trata del número de metros cuadrados edificables por metro cuadrado de superficie que, una vez efectuado el reparto de beneficios y cargas, deberían corresponder a cada propietario afectado¹²⁵⁴. Si estos propietarios no tuvieran derecho a ese aprovechamiento medio, las consecuencias de la transformación urbanística serían puramente aleatorias, enriqueciendo a unos y empobreciendo a otros en función únicamente de las previsiones del planeamiento general, lo que sería contrario al principio de propiedad privada del artículo 33 CE, e incluso absurdo. Por lo que en este segundo sentido, el aprovechamiento es un elemento para valorar el suelo urbano o urbanizable.

En cuanto nos interesa, el aprovechamiento urbanístico servirá para llevar a cabo la equidistribución de beneficios y cargas. Ya hemos visto que, por su propia esencia, la ordenación urbana y por ende el planeamiento, produce desigualdades a los propietarios. Ciertamente el Plan, decisión eminentemente discrecional, es ante todo desigualdad: dibuja el modelo territorial elegido como marco físico de la convivencia y para ello atribuye al suelo el destino urbanístico en cada caso más conveniente desde el punto de vista del interés público. Y en cuanto que al clasificar y calificar el suelo, el Plan no atiende a los intereses de los propietarios, es claro que éstos verán sometidos sus terrenos a muy diferente suerte urbanística. Así, mientras unos se ven beneficiados por una calificación urbanística que permite su edificabilidad, mayor o menor, otros propietarios se ven, en cambio perjudicados por calificaciones que otorgan un uso o edificabilidad más restringida o que incluso la impiden de forma absoluta, como ocurre en el caso de las zonas verdes y demás espacios libres previstos por el planeamiento¹²⁵⁵.

Pero naturalmente esta desigualdad (art. 14 CE) ha de ser una desigualdad justificada y compensada; justificada, en el momento del planeamiento y compensada, en el momento de la ejecución¹²⁵⁶. El planeamiento urbanístico

¹²⁵³ Existe, asimismo, un aprovechamiento al que se podría denominar inicial, aunque también se le ha llamado aprovechamiento objetivo, real, etc., que es el que se reconoce sobre una parcela de terreno en función del planeamiento aplicable, prescindiendo aún de cualquier proceso de equidistribución y urbanización. Sucesivamente, a partir de él se producirá el aprovechamiento tipo, que es el resultado de su aplicación a un ámbito dado, el área de reparto, el aprovechamiento apropiable por su titular y el aprovechamiento lucrativo o subjetivo, que es el que puede ser evaluado económicamente respecto del suelo perteneciente a su titular. Véase LASO MARTÍNEZ, J.L. y LASO BAEZA, V., *El aprovechamiento urbanístico*, op. cit., pp. 19-20.

¹²⁵⁴ RUIZ LÓPEZ, M.A., "La valoración del suelo urbano sin aprovechamiento atribuido en el planeamiento", *RUE*, nº 26, 2012, pp. 227-228.

¹²⁵⁵ LÓPEZ PELLICER, J.A., "Concepto y funciones del aprovechamiento urbanístico medio", op. cit., p. 502.

¹²⁵⁶ Véanse las SSTs de 23 de noviembre de 1998 (ROJ 6966/1998, rec. 8404/1992, Pte. Sanz Bayón); de 27 de marzo de 1991 (ROJ 1909/1991, Pte. Delgado Barrio) y de 13 de diciembre de 1992 (ROJ 9028/1992, Pte. Delgado Barrio).

crea, por una parte el *quantum* del contenido económico de la propiedad del suelo en forma de aprovechamiento urbanístico, que se constituye como un plusvalor sobre el terreno natural; y por otra parte, genera las cargas urbanísticas de cesión de suelo para dotaciones y equipamientos y costeamiento de las urbanizaciones.

En efecto, la primera regla del urbanismo español desde 1956 es el principio de equitativa distribución de beneficios y cargas derivadas del planeamiento. El artículo 8.3 c) de la Ley de Suelo reconoce a los propietarios este derecho a disfrutar de los beneficios y a pechar con las cargas en proporción a los metros aportados. Siguiendo la línea ya trazada por la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, la igual proporción entre suelo aportado y suelo urbanizado resultante, se predica de la ejecución, no del planeamiento¹²⁵⁷. Corresponde a las Comunidades Autónomas la decisión sobre la determinación de los aprovechamientos en el planeamiento y con ello, el mayor o menor grado de diferenciación entre propietarios de suelo. El Estado no tiene nada que decir sobre esta materia. Es a la Comunidad Autónoma a la que incumbe la creación del modo de determinación del aprovechamiento, como subraya la STC 164/2001, de 11 de julio. En estricta aplicación de este criterio, las Comunidades Autónomas han venido utilizando el bagaje de técnicas ensayadas a partir del aprovechamiento medio del RGU. Así, la existencia de limitaciones a las diferencias entre sectores o la figura del aprovechamiento tipo, utilizable tanto en el suelo urbanizable como en el urbano. A partir del aprovechamiento que en el Plan se asigne a cada terreno, la distribución del mismo y de las cargas se hace en estricto régimen de igualdad, en razón de cada metro cuadrado.

Como ya hemos visto, estas operaciones de distribución de beneficios y cargas, de acuerdo con los artículos 16 y 18 TRLS08, tienen distintas finalidades¹²⁵⁸: la primera, distribuir la edificabilidad o el valor económico de la misma manera entre los propietarios, la Administración y entre el promotor de la actuación cuando éste asuma en todo o en parte los costes de la urbanización. La segunda es la de adjudicar a cada interviniente parcelas aptas para poder materializar la edificabilidad que a cada cual corresponda, en razón de la superficie de la finca de aportación. En tercer lugar, localizar los terrenos destinados a viales, zonas verdes, espacios públicos y demás suelos dotacionales de dominio público, que se inscribirán a nombre de la Administración actuante. Por último, la extinción de aquellos derechos reales o cargas incompatibles con la nueva ordenación urbanística.

El aprovechamiento es legalmente el mismo para todos los propietarios dentro de una unidad de actuación de suelo urbano; también es el mismo para todos los propietarios de un sector en suelo urbanizable en municipios en los que no

¹²⁵⁷ BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, op. cit., pp. 279-280.

¹²⁵⁸ BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, op. cit., pp. 281-282.

existan repartos de aprovechamientos en suelo urbanizable, como es el caso de los suelos aptos para urbanizar de las Normas Subsidiarias. Y es el mismo también para todos los propietarios de suelo urbanizable delimitado, independientemente del sector en que se encuentren¹²⁵⁹. Por lo tanto, el hecho de que un sector de suelo urbanizable delimitado o programado tenga el doble de edificabilidad que otro o diferente uso, no es causa suficiente para darle mayor o menor valor al suelo.

C. Valor de los aprovechamientos urbanísticos

Resulta evidente que el aprovechamiento urbanístico determina el contenido económico de un bien y por tanto, lo convierte realmente en objeto de derecho, aunque ligado al suelo del que dimana¹²⁶⁰. Se trata de un derecho inmaterial, que se adquiere, transfiere e incluso se extingue, según el nuevo régimen legal, con independencia del suelo del que dimana y de aquel al que ha de acrecer.

Es este aprovechamiento el que confiere valor y precisamente valor de mercado, a los terrenos expropiados¹²⁶¹. El terreno, en sí mismo considerado, carece de valor y sólo es el aprovechamiento urbanístico el objeto real de la valoración urbanística¹²⁶². Como recuerda Serrano Alberca, el valor urbanístico es la expresión en términos monetarios, del aprovechamiento urbanístico patrimonializable, siendo a su vez, la edificabilidad, esto es, el número de metros cuadrados que es posible edificar sobre un determinado suelo, la concreción del *ius aedificandi*. Así, el aprovechamiento urbanístico es la utilidad

¹²⁵⁹ BUJ RAMOS, A., "El valor de los suelos no desarrollados", op. cit., p. 26.

¹²⁶⁰ LASO MARTÍNEZ, J.L. y LASO BAEZA, V., *El aprovechamiento urbanístico*, p. 26.

¹²⁶¹ STS de 28 de marzo de 1979, Pte. Sr. García Manzano, P.

¹²⁶² De hecho, sostiene Cueto que no puede confundirse el aprovechamiento con el derecho al aprovechamiento, entendiéndose por este último la atribución efectiva al propietario de los usos e intensidades susceptibles de adquisición privada o su equivalente económico. La adquisición de este derecho no equivale a la adquisición del aprovechamiento urbanístico. Éste, que ya fue adquirido anteriormente, posibilita precisamente la adjudicación de una parcela destinada a usos lucrativos en la intensidad y valor equivalentes a tal aprovechamiento urbanístico. Véase CUETO BULNES, J.L., "El valor del aprovechamiento urbanístico", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 36, 1993, pp. 28-29, 48.

Para Jiménez Linares, sin embargo, el aprovechamiento y el derecho al aprovechamiento son lo mismo. De hecho, hasta el Texto Refundido de 1992, se hablaba del derecho al aprovechamiento urbanístico (art. 23.1.b), siendo una de las facultades urbanísticas que se adquirirían por el propietario tras el cumplimiento de los deberes y cargas urbanísticas, en función de la adquisición gradual de aquéllas. Tras la entrada en vigor de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones y a pesar de que ha desaparecido el sistema gradual de adquisición de facultades y con él, toda referencia al aprovechamiento urbanístico como derecho del propietario, debemos entender que sigue existiendo este derecho al aprovechamiento. Véase JIMÉNEZ LINARES, M.J., "La subsistencia del derecho al aprovechamiento urbanístico", *La Ley: Revista Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, nº 6, 1958, p. 2370.

que un suelo tiene para la edificación¹²⁶³. Para Gómez de Mercado, sin embargo, el terreno tiene en sí mismo, una utilidad más allá de su edificación, si bien esta es la más importante, aunque sea con fines de esparcimiento o simple distancia. El aprovechamiento urbanístico es un concepto sinónimo al de edificabilidad urbanística o al a veces usado de techo, esto es, los metros cuadrados construibles por metro cuadrado de suelo, magnitud que se expresa en m²/m².

La cuestión que resulta de mayor interés llegados a este punto es la de cuándo debemos considerar que existe un efectivo aprovechamiento que ha de ser resarcido. La propia Ley de Suelo no da una respuesta concreta en cuanto a qué derechos deben ser efectivamente indemnizados. Partimos de que debe tratarse de un aprovechamiento patrimonializado por el propietario, el que resulte lesionado, para que dé lugar a la responsabilidad de la Administración. Es un requisito imprescindible para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración urbanística¹²⁶⁴.

El punto de partida es el contenido del dominio en el suelo de que se trate. Nos referimos en este supuesto a los suelos en situación básica de urbanizado, es decir, antiguos suelos clasificados como urbano y urbanizable. Pues bien, en este suelo, se incorporan al derecho de propiedad contenidos urbanísticos artificiales que no están en la naturaleza y que son producto de la ordenación urbanística. No será justa esta adición de contenidos si se produjera pura y simplemente y por ello, como contrapartida, en tales supuestos se imponen importantes deberes¹²⁶⁵. Sólo cuando tales deberes han sido cumplidos, puede decirse que el propietario ha «ganado» los contenidos artificiales que se añaden a su derecho inicial. Sólo entonces, puede decirse que el propietario ha incorporado a su patrimonio los contenidos artificiales que se añaden a su derecho inicial, puesto que ha contribuido a hacer físicamente posible su ejercicio¹²⁶⁶. Por ello, cuando el Plan ha llegado a su fase final de realización o cuando la ejecución no ha sido posible por causa imputable a la Administración, adquiere el derecho a los aprovechamientos urbanísticos previstos en la ordenación y solamente entonces la modificación del planeamiento implicaría lesión de un derecho ya adquirido¹²⁶⁷. Se atiende, así, al propósito de garantizar

¹²⁶³ Vid. SERRANO ALBERCA, J. M., *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*, op. cit. p. 282.

¹²⁶⁴ SSTs de 30 de junio de 2001 (ROJ 5646/2001, rec. 668/1997, Pte. Peces Morate); de 12 de abril de 2006 (ROJ 3554/2006, rec. 228/2003, Pte. Peces Morate); de 17 de junio de 2009 (ROJ 4335/2009, rec. 944/2005, Pte. Teso Gamella) y de 24 de febrero de 2010 (ROJ 1573/2010, rec.1863/2008, Pte. Picó Lorenzo).

¹²⁶⁵ STS de 12 de mayo de 1987 (ROJ 11136/1987, rec. 579/1983, Pte. Delgado Barrio).

¹²⁶⁶ En cuanto a los derechos y obligaciones de los propietarios, véase ALONSO MÁZ, M.J. y ALONSO MÁZ, C.L., "El estatuto jurídico de la propiedad inmobiliaria en la Ley 8/2007, del suelo", *Revista de Estudios Locales*, nº 104, 2007, p. 26.

¹²⁶⁷ Véase la STS de 17 de febrero de 1998 (ROJ 1052/1998, rec. 327/1993, Pte. Xiol Ríos). También la STS de 30 de junio de 2001 (ROJ 5646/2001, rec. 668/1997, Pte. Peces Morate) insiste

a los propietarios la posibilidad de la apropiación definitiva de los aprovechamientos que les correspondan a lo largo de los plazos de ejecución; su ausencia no puede, pues, causar daño a quienes han cumplido los deberes urbanísticos¹²⁶⁸, en aplicación de los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima¹²⁶⁹. Este criterio jurisprudencial, sentado por la STS de 12 de mayo de 1987, supuso una evidente disociación en la práctica, entre los criterios aplicables a las valoraciones expropiatorias y los aplicables a los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración. En aquéllos, la valoración del inmueble incluía las expectativas desde el primero momento, mientras que en éstas, las expectativas no se valoraban hasta la patrimonialización del aprovechamiento¹²⁷⁰.

A pesar de tratarse de la concepción existente bajo la ley de 1976, las siguientes leyes del suelo, incluida la vigente de 2008 (art. 7.2 TRLS08), mantienen este criterio jurisprudencial, al afirmar que el derecho al aprovechamiento urbanístico no se adquiere por la mera aprobación del correspondiente Plan de Detalle, sino que precisa el cumplimiento de los deberes urbanísticos básicos.

Se trata, al fin y al cabo, de la teoría de la adquisición gradual de facultades acuñada por la Ley 8/90, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones, que establece una concepción dinámica de la estructura jurídica urbana que impide hablar de derechos adquiridos en el sentido clásico del término. Así lo reflejó la jurisprudencia de forma reiterada, al sostener que frente al Plan no

en la necesidad de que «para que pueda entenderse procedente el derecho a ser indemnizado por el cambio de planeamiento, deben existir derechos consolidados, susceptibles de ser indemnizados, lo cual ocurre: a) cuando existe un plazo de ejecución del planeamiento modificado no precluido o se ha producido el transcurso de éste sin ejecución del planeamiento por causas imputables a la Administración; b) cuando el Plan parcial se encuentra en la fase final de realización y la modificación afecta a una parte de los propietarios que han cumplido los requisitos o cargas de la anterior ordenación, sin haber obtenido beneficio equivalente y resultar, por ello, discriminados con el resto de los propietarios del sector (y c) cuando el cambio de calificación del suelo respecto de una finca individualizada comporta que sólo sea factible, por la imposibilidad de integrarla en un polígono en razón al desarrollo urbanístico derivado de la aplicación del Plan precedente, realizar el pago de la indemnización pertinente en el momento de ejecución del nuevo planeamiento».

¹²⁶⁸ Así, por ejemplo, al no aparecer cumplidas las obligaciones inherentes a los procesos de transformación del suelo urbanizable (ceder, urbanizar y equidistribuir), lo que impide afirmar que se hubiera producido la incorporación al patrimonio de los propietarios de los aprovechamientos urbanísticos. Por lo tanto, aunque la alteración del planeamiento se produjera tras la iniciación del Programa de Actuación Integrada y si éste no llegara a ejecutarse por causas imputables a la Administración, en todo caso, no se había producido la adición de esos contenidos urbanísticos por los que se reclama la indemnización, adquisición supeditada, precisamente, al cumplimiento sucesivo de los deberes urbanísticos. Véase la STS de 8 de mayo de 2013 (ROJ 2360/2013, rec. 5562/2009, Pte. Peces Morate).

¹²⁶⁹ SSTs de 3 de marzo de 1999 (ROJ 1447/1999, rec. 6197/1994, Pte. Mateos García) y de 12 de junio de 2006 (ROJ 3638/2006, rec. 5290/2000, Pte. Murillo de la Cueva).

¹²⁷⁰ Véase BLASCO ESTEVE, A., “Supuestos indemnizatorios en la Ley de Suelo de 2007”, op. cit., p. 19.

existen derechos adquiridos, ya que el Plan puede afectar a terrenos ya ordenados, bien para conservar su situación urbanística, bien para modificarla, por lo que prescindiendo del grado de desarrollo de la planificación, su sola existencia no impide la posterior modificación, porque frente a la actuación del *ius variandi*, los derechos de los propietarios no son un obstáculo impediendo¹²⁷¹. Supone, en definitiva, el resarcimiento de la previa patrimonialización de las expectativas generadas por el instrumento de planeamiento modificado o revisado antes del vencimiento de los plazos fijados para su ejecución. No cabe su sacrificio sin contraprestación económica. De ahí que quepa la consideración y el pago de expectativas, como veremos a continuación.

3.3.3. El efectivo reconocimiento de expectativas en la reparcelación; tratamiento jurisprudencial

Como hemos adelantado, los criterios de valoración recogidos en el Texto Refundido de 2008 se aplican, de forma general, no sólo a los procedimientos expropiatorios, sino también al suelo en régimen de equidistribución. Así las cosas, en la ejecución de actuaciones de transformación urbanística en la que los propietarios ejercitan la facultad de participar en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas y salvo existencia de acuerdo específico suscrito por la totalidad de los mismos con la finalidad de ponderar las propiedades afectadas entre sí o en su caso, con las aportaciones del promotor de la actuación o de la Administración actuante, el suelo se tasaré por el valor que les correspondería terminada la ejecución, en los términos que se establecen en el artículo 22 del Reglamento de Valoraciones de 2011. Ahora bien, es importante recordar que este criterio de valoración legal es subsidiario de cualquier otro que la totalidad de los particulares afectados pudieran adoptar¹²⁷².

Dado que la reparcelación presupone la existencia de un Plan para cuya ejecución se realiza, es evidente que no podrá darse en todo tipo de suelo. Así las cosas y de acuerdo a la clasificación no urbanística llevada a cabo por nuestra vigente Ley de Suelo, sólo cabría la expropiación de los suelos en

¹²⁷¹ STS de 22 de febrero de 2010 (ROJ 720/2010, rec. 7599/2005, Pte. Calvo Rojas).

¹²⁷² Tal y como señalan Parejo y Roger, al tratarse de una actuación en la que una vez se encuentren satisfechos los deberes y cargas públicos (entrega de suelo, costeamiento de las obras y participación pública en las plusvalías), la forma en que voluntariamente la totalidad de los particulares afectados procedan a valorar sus aportaciones y se repartan los beneficios y las cargas derivadas de la actuación, debe ser respetada siempre que, obviamente, los criterios aplicados no defrauden ni vulneren el ordenamiento ni obliguen a terceros a aceptar procedimientos no asumidos. Por lo tanto, si hay unanimidad para adoptar criterios de valoración diferentes a los expresados en el artículo 27 RVLS y se cumplen los requisitos legales señalados, nada impide que se puedan desarrollar. Pero si la unanimidad no es posible, deberá aplicarse la concreta regulación prescrita en este artículo. Véase PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., *Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, op. cit., p. 331.

situación básica de urbanizado que dispongan de PGOU, completado en su caso por el Plan Especial o Estudio de Detalle correspondiente; y aquellos que, estando en situación de rural, cuenten con Plan Parcial, esto es, la tradicional categoría de suelo urbanizable sectorizado o delimitado. Sería posible la reparcelación en suelos urbanizables no sectorizados o no incluidos en ámbitos delimitados por el planeamiento general para su transformación, siempre que se hubiera aprobado el correspondiente instrumento de planeamiento, que generalmente será un Plan de Sectorización; aunque no es lo normal, dado que este tipo de suelo no lleva aparejado el *ius aedificandi*.

A. Reparcelaciones en suelo en situación de rural

La reparcelación puede darse de forma ordinaria en suelo rural, aunque no en cualquier tipo de los previstos dentro de esta situación básica. Así, en la situación básica de suelo rural, sólo cabe llevar a cabo las operaciones de equidistribución en el suelo susceptible de transformación urbanística (art. 8.3.c TRLS08), aunque como veremos más adelante, también cabe su realización en los casos de suelo urbanizado sometido a reforma o renovación integral de la urbanización¹²⁷³. Si bien ambos tipos de suelos (urbanizable y urbano no consolidado) eran netamente distintos en cuanto a derechos y deberes de los propietarios bajo la vigencia del Texto Refundido de 1976, el estatuto jurídico de los propietarios de ambos tipos de suelo se aproximó bastante con la entrada en vigor de la Ley 6/1998 y es en la actualidad idéntico, al no distinguirse ya a los efectos de los deberes legales, entre una y otra clase de suelo, pues todos, excepto el suelo urbano consolidado, han de transformarse mediante su inclusión en una actuación de transformación urbanística, con lo que todos ellos quedan sujetos a los deberes recogidos en el artículo 16.1 del Texto Refundido de 2008¹²⁷⁴.

En cuanto a su valoración, el criterio establecido por el Texto Refundido de 2008 se separa nuevamente de la idea que, según la propia ley, ha guiado toda la redacción, como es la de valorar lo que hay y no lo que el Plan dice que puede haber en un futuro incierto, puesto que el suelo sometido a operaciones de equidistribución no se valora atendiendo a la situación real del inmueble, sino que se tasaré por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación (art. 27.1.c TRLS08), esto es, como si ya hablásemos de suelo urbanizado.

De forma que el suelo susceptible de ser sometido a actuaciones de transformación y que según la Ley de Suelo debe ser considerado en situación de rural, incrementa su valor debido a que el momento de la valoración va a ser

¹²⁷³ Artículo 14.1.a), párrafo segundo, del TRLS08, «2) *Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior*».

¹²⁷⁴ ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 260.

posterior. Desoyendo así los dictados del artículo 36.1 LEF, la ley incorpora a su valor las expectativas de aprovechamiento y que pueda alcanzar el que tendría si ya estuviera urbanizado¹²⁷⁵.

B. Reparcelaciones en suelo urbanizado

Como hemos visto, las operaciones de equidistribución de beneficios y cargas pueden darse sobre suelos susceptibles de transformación urbanística y que la Ley de Suelo ha posicionado en la situación básica de rural. Pero también los suelos urbanizados pueden participar en dichas operaciones. Así, tal y como establece la Ley de Suelo, pueden serlo aquellos sometidos a operaciones de renovación o reforma integral de la urbanización (art. 8.5.c TRLS08).

Este suelo se valorará según el método residual estático¹²⁷⁶, teniendo en consideración los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación, pero a diferencia de lo que ocurre con el suelo rural en equidistribución, en el caso del suelo urbanizado serán los referidos a su situación de origen, es decir, los atribuidos inicialmente por el Plan (art. 24.3 TRLS08)¹²⁷⁷. De ahí que no puedan tenerse en consideración expectativas, en primer lugar, porque se trata de suelo urbanizado que por tanto ya tiene patrimonializado el aprovechamiento, por lo que carece de meras expectativas para disponer de efectivos derechos. Y en segundo lugar, porque en caso de que se valorara de acuerdo a su situación de destino, estaríamos contabilizando expectativas de más, dos veces, con lo que estaríamos incurriendo en un enriquecimiento injusto del propietario¹²⁷⁸.

En el suelo urbano consolidado por la urbanización, los propietarios no están obligados a efectuar cesión alguna de aprovechamiento urbanístico a favor de la

¹²⁷⁵ Así lo establece la STS de 11 de diciembre de 1997 (ROJ 7560/1997, rec. 2601/1992, Pte. Esteban Álamo), cuando sostiene que «en caso de pérdida de expectativas de edificabilidad, deberá compensarse al propietario a través de la oportuna técnica de distribución de beneficios y cargas, dado que para ello se ha implementado. De forma subsidiaria, en caso de imposibilidad, mediante la oportuna indemnización, que deberá tener lugar necesariamente en fase de ejecución del Plan General».

¹²⁷⁶ Sobre este método, véase ESCUIN PALOP, V., *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, op. cit., pp. 477 y siguientes.

¹²⁷⁷ Artículo 24.3 TRLS08, «Cuando se trate de suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, el método residual a que se refieren los apartados anteriores considerará los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación en su situación de origen».

¹²⁷⁸ Vemos poco coherente el razonamiento de Razquín Lizárraga en cuanto a la contabilización de expectativas en este caso, cuando sostiene que lo que se pretende evitar es que las meras expectativas se incorporen a la valoración, dado que ésta debe ser la correspondiente a la situación real en que se encuentra el suelo y no a la situación futura de las determinaciones del planeamiento. Véase RAZQUÍN LIZÁRRAGA, M.M., *El régimen jurídico del suelo urbano*, op. cit., p. 517. Y decimos esto puesto que la propia Ley de Suelo recoge diversos supuestos en los que no valora el suelo por lo que hay, sino «por lo que el Plan dice que habrá en un futuro, sin ir más lejos, en el caso de la valoración de suelo rural susceptible de transformación urbanística y sujeto a estas actuaciones, dado que se valora de acuerdo a su situación de destino, como si estuviera urbanizado».

Administración, por lo que la obtención de la licencia de edificación sólo precisa de la ejecución de las obras de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento, tal y como recoge el artículo 12.3 del Texto Refundido de 2008. No resulta, por tanto, necesario establecer mecanismo alguno equidistributivo de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, deberes que serán asumidos individualmente por cada propietario¹²⁷⁹.

3.4. LAS EXPECTATIVAS EN LOS SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO

También las indemnizaciones que deba asumir la Administración por razón de actuaciones públicas impropias o ilegales, que causen perjuicios a terceros, deben valorarse de acuerdo a los principios establecidos en el Texto Refundido de 2008. Estas indemnizaciones, previstas en los artículos 25 y 26, son el resultado de impedir al propietario la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización y por impedir la iniciativa y promoción de actuaciones de urbanización o de edificación.

A nuestro modo de ver, la indemnización que se satisface a los propietarios incluye, indefectiblemente, expectativas urbanísticas, por lo que nos encontramos ante otro claro ejemplo de hipocresía jurídica protagonizado por el legislador urbanístico, al valorar lo que el Plan dice que habrá en un futuro y no lo que hay al momento de valorar los bienes, como veremos.

3.4.1. La responsabilidad patrimonial de la Administración

Si el urbanismo es una función pública (art. 47 CE) y el contenido de la propiedad urbana viene determinado por la ley en atención a la función social que dicho derecho debe desempeñar, es lógico corolario que la ordenación de la ciudad sea una tarea de los poderes públicos, principalmente de la Administración Pública, que se lleve a cabo con objetividad y al servicio de los intereses generales (art. 103.1 CE), sin subordinarse a los intereses, expectativas económicas o sentimientos personales de los propietarios del suelo o terceros privados¹²⁸⁰. La ordenación urbanística es la que establece, por tanto, el contenido del derecho de propiedad mediante la fijación tanto de los límites dentro de los cuales pueden ser ejercidas las facultades, como los deberes que han de ser cumplidos¹²⁸¹

¹²⁷⁹ ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual de Derecho Urbanístico*, op. cit., pp. 248-249.

¹²⁸⁰ ONÉRIZ OLAECHEA, F.J., "Los principios informadores del Derecho Urbanístico", op. cit., pp. 67-68.

¹²⁸¹ PAREJO ALFONSO, L., *Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*, Mendoza, Ed. Ciudad Argentina, 1986, p. 88.

De este modo, una consecuencia de la concepción de la propiedad del suelo que contienen todas las leyes en la materia desde 1956¹²⁸², es que los cambios normativos que afectan al contenido del derecho de propiedad tanto en el *quantum* –edificabilidad que puede materializarse–, como en el destino de la edificación, no dan, por regla general, derecho a indemnización¹²⁸³. De este modo, la fijación de las facultades y deberes propios del derecho de propiedad, no dan lugar a indemnización alguna¹²⁸⁴, dado que se trata del contenido de ese derecho. El Tribunal Constitucional ha dado por buena esta no indemnizabilidad de las delimitaciones derivadas de la función social de la propiedad¹²⁸⁵ y así ha sido también recogido por el Tribunal Supremo en numerosas sentencias, que establecen que la regla general es la no indemnización por delimitaciones del derecho de propiedad y su función social en el ámbito urbanístico¹²⁸⁶. Así se recoge en el artículo 3.1 TRLS08, cuando dice que la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes. La idea nuclear será, por tanto, que la ordenación territorial y urbanística por sí misma, no produce una auténtica lesión resarcible a los afectados por ella, por lo que no da derecho a indemnización. La norma es la que da y quita derechos¹²⁸⁷.

La única excepción se da cuando las leyes establezcan expresamente lo contrario, es decir, la posibilidad de obtener una indemnización. De este modo, el ordenamiento prevé supuestos en los que sí cabe dicha indemnización, a modo de excepción, tal y como establece el propio artículo 3.1 in fine del

¹²⁸² La STS de 2 de febrero de 1987 (ROJ 13333/1987, rec. 598/1993, Pte. Delgado Barrio) recuerda que «cuando un terreno se clasifica como no urbanizable, dado que no se añade ni se quita nada al contenido natural del derecho, no hay nada que indemnizar». Mientras que la STS de 14 de abril de 1992 (ROJ 12127/1992, Pte. Pastor López) afirmaba que «la regla es que la facultad de modificación de la ordenación de los terrenos y construcciones no da derecho, en principio a indemnización alguna, que sólo procede cuando se acredite la existencia concreta de una lesión patrimonial en los bienes y derechos de quien la reclama y se justifique que se ha dado efectivo cumplimiento de los deberes y actuaciones que impone a los propietarios el ordenamiento urbanístico. Es entonces cuando se han ganado los contenidos artificiales que se añaden al derecho inicial o que éste se ha patrimonializado por haber llegado el Plan a su fase final». En el mismo sentido véanse las SSTS de 10 de abril de 1995 (ROJ 8889/1995, Pte. Esteban Álamo) y de 5 de octubre de 1998 (ROJ 5595/1998, rec. 1658/1992, Pte. Sanz Bayón).

¹²⁸³ Véase BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, op. cit., p. 336.

¹²⁸⁴ Así lo establecen las SSTS de 6 de marzo de 1998 (ROJ 1518/1998, rec. 109/1992, Pte. Sieira Míguez) y de 15 de diciembre de 1999 (ROJ 8054/1999, rec. 7497/1995, Pte. Xiol Ríos).

¹²⁸⁵ SSTC 37/1987, de 26 de marzo; 61/1997, de 20 de marzo; y 164/2001, de 11 de julio.

¹²⁸⁶ STS de 30 de enero de 2007 (ROJ 1254/2007, rec. 3806/2003, Pte. Fernández Valverde).

¹²⁸⁷ BLASCO ESTEVE, A., “Supuestos indemnizatorios en la Ley de suelo de 2007”, op. cit., p. 11.

TRLS08. Coexisten, por tanto, supuestos de no indemnización con otros en los que, la restricción que se lleva a cabo sí que es indemnizable. La razón de ser de estas excepciones es que la Ley parece tender hacia una mayor justicia material o sustantiva¹²⁸⁸. Se trata de las indemnizaciones por limitaciones singulares de la propiedad, las modificaciones sobrevenidas del planeamiento urbanístico y, en cuanto se refiere al otorgamiento de licencias, por su revocación, demora injustificada y denegación improcedente. Todos se recogen el artículo 35 TRLS08. Encontramos asimismo, otras dos excepciones a las que ya hemos hecho referencia más atrás, pero que deben ser incluidas en este epígrafe por tratarse de un ejemplo claro; nos referimos a las indemnizaciones que se contemplan en los artículos 25 y 26 TRLS08, por alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización y de las condiciones de participación de los propietarios en la misma.

Como sabemos, la indemnización correspondiente a los supuestos de responsabilidad patrimonial debe responder al principio de reparación integral del daño, puesto que tanto el artículo 106.2 CE, como el 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC) se refieren a toda lesión que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos. De ahí que el Tribunal Supremo afirme que se ha de responder de acuerdo al principio de indemnidad, puesto que sólo con ese criterio se cumple la exigencia constitucional de que la tutela sea efectiva y, por tanto, completa, cubriendo todos los daños y perjuicios sufridos por quien no tenía obligación legal de soportarlo¹²⁸⁹. Estos criterios, se han consolidado por el Tribunal Supremo como doctrina legal¹²⁹⁰. En consecuencia la indemnización debe comprender todos los daños alegados y probados por el perjudicado, tanto los propiamente materiales -daño emergente y lucro cesante- como los inmateriales, entre los que se incluye el denominado «*pretium doloris*»¹²⁹¹, que comprende tanto el daño moral como el sufrimiento físico y psíquico padecido por el perjudicado.

Si bien el daño emergente es entendido como valor del bien o derecho que ha sufrido el daño efectivo y no presenta mayor dificultad, el lucro cesante supone una cuestión complicada. De acuerdo con la terminología del artículo 1106 CC, son las ganancias que ha dejado de obtener el acreedor como consecuencia del hecho del que se es responsable. El concepto de lucro cesante se refiere, por tanto, a una lesión patrimonial consistente en la pérdida de un incremento

¹²⁸⁸ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M., *Los supuestos indemnizatorios en la ley 8/2007 del suelo y en la legislación sobre espacios naturales protegidos*, op. cit. p. 150.

¹²⁸⁹ STS de 4 de febrero de 2003 (ROJ 668/2003, rec. 8575/1998, Pte. González Navarro).

¹²⁹⁰ STS de 12 de marzo de 1991 (ROJ 1443/1991, Pte. Mendizábal Allende).

¹²⁹¹ SSTS de 23 de febrero de 1988 (ROJ 15391/1988, rec. 221/1987, Pte. Mateos García) y de 14 de octubre de 2014 (ROJ 4198/2014, rec. 2499/2013, Pte. Menéndez Pérez).

patrimonial neto que se haya dejado de obtener como consecuencia de un incumplimiento, ilícito o perjuicio ocasionado o imputado a un tercero. Los conceptos que deben entenderse integrantes de este lucro cesante hacen referencia a cuantos daños puedan ser alegados y probados por el perjudicado, que afecten no sólo a intereses económicos o directamente evaluables¹²⁹². Se trata de daños eventuales o meramente posibles, resultado de un cálculo apoyado en factores inciertos. En consecuencia, la falta de certeza, unida a la no aportación de prueba alguna justificadora de lo pedido conduce al rechazo de esta partida¹²⁹³.

Por daño efectivo ha de entenderse el daño cierto ya producido, no simplemente posible, contingente o futuro. Lo *efectivo*, según la Real Academia Española de la Lengua, es lo real y verdadero, en oposición a lo quimérico, dudoso o nominal, por lo que han de excluirse los daños hipotéticos, eventuales, futuros o simplemente posibles, así como los contingentes, dudosos o presumibles. Es decir, el detrimento personal o patrimonial del perjudicado debe ser constatable en la realidad, cierto, de lo que se sigue que el daño cuyo resarcimiento se pretende no sólo debe alegarse, sino también probarse. Por ello y dado que el daño debe estar acreditado puesto que la indemnización no puede pivotar sobre parámetros eventuales o posibles, afirma la jurisprudencia que *prima facie*, no son estimables los daños hipotéticos, potenciales, contingentes, dudosos o presumibles, sin que tampoco sea bastante la mera frustración de expectativas, por reunir todas estas características de *futuribilidad*. La pérdida de expectativas de negocio, que no puede considerarse ínsita en el concepto de daño moral, supone un perjuicio de naturaleza económica, de carácter eventual y meramente hipotético, contrario por tanto en cuanto a su exigibilidad al artículo 139.2 LRJPAC, que impone la realidad y efectividad del daño para que pueda ser indemnizado. Así lo ha expresado también la jurisprudencia, al señalar que la prueba de las ganancias dejadas de obtener – lucro cesante- ha de ser rigurosa, lo que excluye lo que se ha denominado *sueños de ganancias*¹²⁹⁴ ya que no cabe que a través del concepto de lucro cesante y del daño emergente se produzca un enriquecimiento injusto de quien los solicita¹²⁹⁵.

Lo que debemos preguntarnos a continuación es, si esta teoría general sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración es trasladable al campo urbanístico. La respuesta debe ser afirmativa dado que como establece nuestro Alto Tribunal ¹²⁹⁶, no resulta novedoso el ejercicio de acciones de

¹²⁹² STS de 10 de abril de 2008 (ROJ 946/2008, rec. 7045/2003, Pte. Robles Fernández).

¹²⁹³ STS de 3 de febrero de 1989 (ROJ 605/1989, Pte. Martín Martín).

¹²⁹⁴ STS de 15 de julio de 2002 (ROJ 5287/2002, rec. 6694/1998, Pte. Puente Prieto).

¹²⁹⁵ STS de 31 de enero de 2008 (ROJ 321/2008, rec. 4065/2003, Pte. Sieira Míguez).

¹²⁹⁶ SSTS de 24 de febrero de 2010 (ROJ 1573/2010, rec. 1863/2008, Pte. Picó Lorenzo) y de 10 de mayo de 2012 (ROJ 3636/2012, rec. 5342/2009, Pte. Picó Lorenzo).

responsabilidad patrimonial por actos legislativos en el ámbito urbanístico. Sin embargo, esta teoría debe ser adaptada a las concretas circunstancias de este campo y sobre todo, ser matizada en base a los dictados de la legislación urbanística, como ahora veremos.

3.4.2. La responsabilidad patrimonial en el campo urbanístico

El principio de reparación integral del daño, que forma parte del fundamento del régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tiene plena aplicación en las indemnizaciones que establece el TRLS08, como se desprende del artículo 28, que se remite a los criterios de la legislación general sobre responsabilidad de las Administración en todo lo no dispuesto por la Ley de Suelo. Remisión que constituye una llamada en bloque al Título X de la LRJPAC¹²⁹⁷.

Sentado, pues, que la acción urbanística de las Administraciones Públicas no constituye un ámbito exento del principio general de la responsabilidad¹²⁹⁸, debemos centrarnos en el contenido de dicha indemnización en cuanto tiene que ver con el objeto de este estudio. Atendiendo a la teoría general de la responsabilidad patrimonial, ha quedado meridianamente claro que no es posible la indemnización de expectativas futuras bajo el concepto de daño efectivo. Ahora bien ¿qué ocurre con las expectativas urbanísticas?

El primer requisito para que nazca el derecho a esta indemnización es que se hubiera producido una lesión en cualquiera de los bienes y derechos del particular, que se exige sea real y efectiva¹²⁹⁹. Por daño efectivo ha de entenderse el daño cierto, ya producido, no solamente posible o contingente, por lo que las expectativas desprovistas de certidumbre no son indemnizables. La doctrina jurisprudencial reiterada del Alto Tribunal señala la necesidad de que existan derechos consolidados para que sea procedente la indemnización por el cambio de planeamiento mediante acto legislativo¹³⁰⁰. Este reconocimiento de responsabilidad exige la concurrencia de ciertos presupuestos como son, en primer lugar, que de conformidad con el desarrollo del proceso urbanístico, se hayan llegado auténticamente a patrimonializar las

¹²⁹⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, J., Comentarios a la Ley del Suelo, Ley 8/2007, de 28 de mayo, Vol. 2, op. cit., p. 1065.

¹²⁹⁸ Debe tenerse en cuenta que, si bien la responsabilidad de la Administración urbanística posee reglas propias, la misma debe regirse por los principios inspiradores de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/92. Véase ALONSO MÁZ, M.J., "Responsabilidad patrimonial de la Administración por incumplimiento de los convenios urbanísticos en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 271-272, 1996, p. 854.

¹²⁹⁹ STS de 19 de abril de 2005 (ROJ 2393/2005, rec. 5433/2001, Pte. Martínez-Vares García).

¹³⁰⁰ SSTS de 17 de febrero de 1998 (ROJ 1052/1998, rec. 327/1993, Pte. Xiol Ríos) y de 30 de junio de 2001 (ROJ 5646/2001, rec. 668/1997, Pte. Peces Morate).

facultades susceptibles de integrarse en cada estadio de ese derecho¹³⁰¹, lo que parece evidenciar que el daño indemnizable ha de ser actual y efectivo, no hipotético¹³⁰², por lo que no caben meras especulaciones o expectativas; y, en segundo lugar, que habiéndose cumplido por el propietario en tiempo todos sus deberes, la Administración lleve a cabo alguna actuación contraria a Derecho que ocasione un daño antijurídico a aquél¹³⁰³.

Sin embargo, tal y como adelantábamos al comienzo de este epígrafe, los artículos 25 y 26 TRLS08 permiten indemnizar al propietario que se ha visto privado de ciertas facultades, no sólo las cuantías correspondientes al daño emergente efectivamente causado, sino también ciertas partidas que se corresponden con el lucro cesante. Debemos pensar que, en este caso resulta de aplicación la Ley de Suelo, en virtud del principio de especialización normativa¹³⁰⁴, por lo que los criterios específicos que en ella se recogen para el cálculo de la indemnización en los supuestos de responsabilidad patrimonial, debe utilizarse por encima de lo establecido en el artículo 139 LRJPAC. Así se deduce del propio artículo 28.b, cuando afirma que, de forma supletoria y en

¹³⁰¹ De este modo, la privación mediante acto legislativo de derechos de naturaleza urbanística debe acomodarse al grado del contenido patrimonial consolidado del que se priva al propietario, mediante la escalonada incorporación de derechos derivados de la ordenación urbanística al patrimonio del propietario, tales como el derecho a urbanizar, el derecho al aprovechamiento urbanístico o el derecho a edificar y a la edificación (STS de 17 de junio de 2009, rec. 944/2005). De manera que sólo cuando los deberes del propietario en el proceso urbanizador han sido cumplidos puede decirse que se han incorporado a su patrimonio los contenidos que la norma, de modo artificial, añade a su derecho inicial, toda vez que sólo en tal caso ha contribuido a que dicho ejercicio sea posible (SSTS de 24 febrero 2010, ROJ 1573/2010, rec. 1863/2008, Pte. Picó Lorenzo de 23 de julio 2010, rec. 154/2008, de 19 de enero de 2011, (ROJ 95/2011, rec. 874/2009, Pte. Martínez-Vares García;. También la de 18 de octubre de 2011 (ROJ 6636/2011, rec. 2093/2009, Pte. Lecumberri Martí). Lo que significa que para la determinación del grado del derecho consolidado deben ponerse en relación los derechos de planeamiento con los deberes que el mismo impone. También es el criterio que se aplica respecto de cambios en el planeamiento operados por instrumentos urbanísticos (STS de 19 de mayo de 2010, ROJ 3438/2010, rec. 3679/2006, Pte. Peces Morate). Se insiste en la necesaria patrimonialización de los aprovechamientos urbanísticos para la entrada en juego del instituto de la responsabilidad patrimonial (SSTS de 21 de febrero de 2011, ROJ 561/2011, rec. 2166/2009, Pte. Picó Lorenzo; y de 9 de diciembre de 2011, ROJ 8187/2011, rec. 6569/2009, Pte. Picó Lorenzo).

¹³⁰² SSTS de 24 de febrero de 1994 (ROJ 19974/1994, rec.9267/90, Pte. Andrade y Sal) y de 23 de marzo de 2009 (ROJ 1758/2009, rec. 342/2006, Pte. Martínez de Velasco).

¹³⁰³ STS de 18 de julio de 2007 (ROJ 5788/2007, rec. 8948/2003, Pte. Fernández Valverde).

¹³⁰⁴ El principio de especialidad normativa (*lex specialis derogat legi generali*), calificado por nuestra jurisprudencia como principio general del Derecho conforma, junto con el de jerarquía (*lex superior derogat legi inferiori*) y el de temporalidad o cronología de las normas (*lex posterior derogat legi priori*), el criterio tradicional de solución de las antinomias, entendiéndose por éstas las contradicciones normativas que se producen cuando, ante unas mismas condiciones fácticas, se imputan consecuencias jurídicas que no pueden observarse simultáneamente. Véase TARDÍO PATO, J.A., "El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales", *RAP*, nº 162, 2003, p. 189.

todo lo no dispuesto por el propio TRLS08, la valoración se realizará con arreglo a los criterios de la responsabilidad de las Administraciones Públicas. Y en estos supuestos previstos en la Ley de Suelo, resulta evidente que lo que efectivamente se está indemnizando son expectativas de aprovechamiento, es decir, potencialidades urbanísticas del predio atribuibles por el Plan o por simples factores de localización, que pasarán a engrosar la indemnización al propietario por haber limitado sus facultades urbanísticas.

Una de las cuestiones de mayor dificultad a la que se han enfrentado doctrina y jurisprudencia es establecer la naturaleza jurídica de estos supuestos. El legislador parece que lo tiene claro y así lo ha reflejado en el TRLS08 y del mismo modo en el RVLS, al afirmar que son supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración¹³⁰⁵. La doctrina, sin embargo, no parece estar de acuerdo con este planteamiento, al menos en líneas generales y sostiene la existencia de matices expropiatorios en los supuestos que recoge el artículo 35 TRLS08, salvo el previsto en el apartado d), único ejemplo de responsabilidad patrimonial.

Así, para Menéndez Sebastián se trata de una verdadera delimitación del derecho de propiedad, que el propietario tiene el deber jurídico de soportar, dado que no se parte de que esa modificación sea desproporcionada o incorrecta, sino que, aun siendo perfectamente legítima y encajar dentro de las potestades urbanísticas de la Administración, causa una frustración en cuanto a los aprovechamientos o facultades del propietario, consistente en una limitación que el ordenamiento considera merecedora de compensación, por lo que se erige en una verdadera excepción a la regla general de no indemnización¹³⁰⁶. También Martín Rebollo sostiene esta postura; aunque comienza afirmando que

¹³⁰⁵ A pesar de que la vigente Ley de Suelo establezca que se trata de supuestos de responsabilidad de la Administración, la Ley de 1975 establecía que, en efecto, las modificaciones o reversiones del planeamiento que dieran lugar a una reducción del aprovechamiento, eran ejemplos de expropiación. Según establece su Exposición de Motivos la aptitud para edificar la da el Plan, pero el derecho a edificar se condiciona, con todas sus consecuencias, al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se imponen al propietario dentro de los plazos previstos en el propio Plan, de forma que la expectativa de destino urbano se produce escalonadamente en varios momentos, según se concreten las obligaciones y cargas del propietario. Así, cualquier reducción del aprovechamiento durante los plazos de que dispone aquél para hacer efectivas sus obligaciones implica una expropiación y, por lo tanto, tiene que ser indemnizado por la Administración que adoptó la decisión. La razón de ser de esta indemnización era la reducción –considerable según señala– tanto del riesgo para el propietario, como de la trascendencia de las calificaciones que no vayan seguidas de inversiones efectivas e inmediatas, junto con el estímulo indirecto de la oferta de suelo.

¹³⁰⁶ En su opinión, los supuestos de modificación sobrevenida del planeamiento, la indemnización tiene un evidente carácter expropiatorio porque, como veremos, se trata de la reducción de verdaderos derechos patrimonializados por su propietario e incorporados, a través del procedimiento urbanístico gradual de adquisición de facultades urbanísticas, al derecho de propiedad. Véase MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M, *Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007, de Suelo y en la legislación sobre espacios naturales protegidos*, op. cit., pp. 155-156.

se trata de supuestos de responsabilidad patrimonial tal y como reconoce la propia Ley de Suelo, acaba por reconocer que, en el fondo, se trata de una expropiación indirecta de derechos consolidados, cuya cuantificación dependerá del momento en que se produzca dicha modificación¹³⁰⁷.

El TRLS08 establece que los criterios de valoración será utilizadas también para determinar las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial en materia urbanística (art. 20)¹³⁰⁸. En cualquier caso, debemos tener en cuenta que el criterio que debe regir para el cálculo de indemnizaciones es el de reparación integral del daño.

- Se debe pagar, por tanto, el daño emergente, es decir, los gastos efectivamente desembolsados por el indemnizado y que han devenido inservibles para el fin para el que fueron realizados tras la actuación administrativa. Así, deben pagarse los daños devengados por la elaboración y tramitación de proyectos técnicos de planeamiento o de instrumentos de ejecución de planes necesarios, los de realización material de las obras, las indemnizaciones pagadas y además, las pérdidas ocasionadas por las cantidades invertidas en la compra de los terrenos.

¹³⁰⁷ MARTÍN REBOLLO, L., *La responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales*, Madrid, Iustel, 2005, pp. 146-147. En el mismo sentido, BARNÉS VÁZQUEZ, J., *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Sevilla, Civitas, 1988, p. 405. También BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, op. cit., p. 432.

Para García de Enterría y Fernández Rodríguez, la indemnización expropiatoria no puede identificarse, en ningún caso, con la indemnización por la actuación dañosa de la Administración, aunque ésta sea ilícita. No cabe una teoría de la indemnización contrapuesta a la teoría de la responsabilidad por actos ilícitos o con riesgo, sino entre expropiación como acción deliberadamente dirigida al despojo o acción legítima o ilegítima, dirigida a otros objetivos principales, que residualmente causan daños a terceros. Por eso entre la indemnización expropiatoria y la indemnización por responsabilidad civil, no hay identidad más que aparente. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. 2, op. cit., pp. 274-275.

Serrano Alberca, por el contrario, mantiene una posición ecléctica, en la que sin calificar estos supuestos como responsabilidad patrimonial o expropiación, se limita a comprobar la concurrencia de los requisitos exigidos por la legislación. Véase SERRANO ALBERCA, J. M., *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*, op. cit., p. 411. Véase también FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Expropiación y responsabilidad: nuevos criterios jurisprudenciales", *RAP*, nº 67, 1972, p. 148. Y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La actualización de las indemnizaciones reparatorias en materia de responsabilidad civil de la Administración y de expropiación forzosa: últimos desarrollos jurisprudenciales", *REDA*, nº 21, 1979, p. 258.

¹³⁰⁸ Esto no ocurría, sin embargo, bajo los auspicios de la Ley del suelo de 1998. Con esta ley, los criterios de valoración de bienes y derechos en ellos contenidos no eran propiamente aplicables a los casos de responsabilidad patrimonial de la Administración; de forma que en la praxis jurisprudencial había unos criterios para los casos de expropiación forzosa en materia urbanística y otros para los casos de responsabilidad patrimonial de la Administración. Véase al respecto BLASCO ESTEVE, A., "Supuestos indemnizatorios en la Ley de Suelo de 2007", op. cit., p. 22.

- Pero también el lucro cesante, esto es, por la pérdida o reducción de la facultad de iniciativa y promoción de actuaciones de urbanización o edificación.

Estos supuestos expresamente recogidos en la Ley de Suelo no agotan, sin embargo, los casos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en materia urbanística. En virtud del principio general de responsabilidad contenido en la legislación administrativa común (arts. 139 y siguientes LRJPAC), cualquier otra acción, actuación u omisión administrativa en la materia que genere una lesión resarcible -como una suspensión ilegal de los efectos de una licencia, una orden ilegal de paralización de obras, una declaración de ruina ilegal, etc.- será indemnizable.

Las expectativas analizadas hasta el momento son las derivadas de la potencialidad urbanística de los terrenos que no están integrados en zonas de ejecución y las que vienen otorgadas por los factores de localización. Si bien son las más conocidas, no son, sin embargo, los únicos supuestos de expectativas en sentido estricto que recoge la Ley de Suelo.

Como veremos a continuación el TRLS08 regula asimismo, ciertos supuestos de responsabilidad patrimonial por motivos urbanísticos. El montante de estas indemnizaciones por responsabilidad de la Administración, se determina también, por medio de las reglas de valoración que la propia Ley de Suelo establece. Resulta de aplicación esta ley en virtud del principio de especialización normativa, por lo que los criterios específicos que en ella se recogen para el cálculo de la indemnización en los supuestos de responsabilidad patrimonial, deben utilizarse por encima de los establecidos en el artículo 139 LRJPAC. Así se deduce del propio artículo 28.b, cuando afirma que, de forma supletoria y en todo lo no dispuesto por el TRLS08, la valoración se realizará con arreglo a los criterios de la responsabilidad de las Administraciones Públicas.

En cuanto nos interesa, los artículos 25 y 26 TRLS08 recogen los criterios valorativos para fijar la indemnización pertinente en aquellos casos en los que una actuación administrativa haya imposibilitado tanto la ejecución de las facultades legalmente reconocidas de participación en actuaciones de nueva urbanización, como la iniciativa y promoción de actuaciones de urbanización o edificación. A nuestro modo de ver, existen expectativas urbanísticas en sentido estricto en estos supuesto, dado que la propia Ley de Suelo y el RVLS permiten indemnizar a aquellos propietarios que se hayan visto privados de estas facultades, resarcido no sólo el daño emergente efectivamente causado, sino también el lucro cesante, con lo que se da entrada de forma efectiva, a las expectativas urbanísticas en sentido estricto, es decir, a las potencialidades urbanísticas del predio, atribuibles por el Plan o por simples factores de localización, que pasarán a engrosar la indemnización a estos propietarios.

3.4.3. La indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de nueva urbanización del artículo 26 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008

Los artículos 26 TRLS08 y 29 RVLS establecen los criterios que permiten cuantificar la indemnización por la pérdida de la iniciativa y la promoción relativas a las actuaciones de urbanización o edificación que establece el artículo 14.1º TRLS08, incluyendo no sólo las actuaciones de nueva urbanización, sino también las de reforma o renovación urbana, e incluso las de dotación. Se trata, a la postre, de indemnizar todos aquellos gastos o costes que, habiendo sido efectivamente satisfechos por el propietario, hayan devenido inservibles o inútiles, por una disposición, acto o hecho administrativo que impidan el inicio de las tareas de ejecución o su continuidad, ya sea porque se procede a la expropiación del inmueble, ya sea por cualquier supuesto de responsabilidad patrimonial, como por ejemplo, un cambio de uso del suelo.

Además, al igual que ocurre en el supuesto anterior (art. 25 TRLS08), el importe de la indemnización se verá incrementado con un plus, algo completamente novedoso ya que no era contemplado por la anterior legislación del suelo. Nos referimos a la tasa libre de riesgo y a la prima de riesgo. La tasa libre de riesgo se emplea para valorar la anticipación de costes, por ser una medida del riesgo sistemático, asociado al riesgo del mercado como un todo¹³⁰⁹. La prima de riesgo, por su parte, mide el riesgo en sí mismo, esto es, el trance de acometer un gasto sin tener seguridad de su resultado; es la rentabilidad incremental que un inversor exige a una determinada inversión por encima de la renta fija sin riesgo¹³¹⁰.

Es evidente que la indemnización de este concepto por el TRLS08 busca otorgar una total satisfacción resarcitoria a los promotores de suelo, lo que pone de manifiesto un afán de incentivar la iniciativa urbanizadora y edificadora. De este modo, de darse los supuestos que se recogen en este artículo y verse el promotor perjudicado por una modificación de planeamiento, obtendría no sólo lo efectivamente invertido (daño emergente) sino también parte de aquellos beneficios que esperaba obtener (lucro cesante) y que, por la actuación de la Administración, finalmente no consigue, con lo que no sólo estamos ante un caso evidente de flagrante incoherencia, sino de pérdida de toda cordura jurídica desde el momento en que la propia Ley de Suelo es capaz de entregar tal indemnización *gratis et amore* a quienes, por el momento, nada han invertido en el inmueble. A nuestro modo de ver, no hay mejor ejemplo de expectativas especulativas.

¹³⁰⁹ La tasa libre de riesgo por excelencia en el ámbito mundial es la que ofrecen los bonos del tesoro en Estados Unidos.

¹³¹⁰ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., "Responsabilidad patrimonial en materia de urbanismo tras la nueva Ley del Suelo de 2007", *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº 25, 2007, pp. 48-49.

A. Requisitos para solicitar la indemnización del artículo 26 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008

Es necesario que se den una serie de circunstancias de forma necesaria para que, quien ha resultado perjudicado por esta limitación urbanística, pueda solicitar la indemnización por responsabilidad patrimonial:

- Que se trate de suelos en situación de rural para los que el planeamiento haya previsto su transformación mediante la correspondiente urbanización previa o su ejecución edificatoria gracias al establecimiento de las condiciones jurídico-urbanísticas necesarias, por razón de interés social o de interés público o por razones de incumplimiento de los deberes establecidos para el propietario. De ahí que se haya denominado suelo urbanizable activado.
- En cuanto al efectivo comienzo de las obras, no es un requisito *sine qua non* que hayan sido iniciadas. La Ley de Suelo prevé ambas situaciones. La diferencia entre una y otra situación será la indemnización derivada de los gastos efectivamente devengados y que devengan inservibles. Aunque en el caso de que no se hayan iniciado de forma material, sería posible solicitar la indemnización de aquellos gastos por las actuaciones previas a la ejecución en los que se hubiera incurrido, como los derivados de la gestión y de tipo burocrático.
- Que se vea impedida la continuación del desarrollo de la urbanización o la ejecución edificatoria. A diferencia de la legislación precedente, no se limitan los gastos abonables por la Administración a los relativos al proceso urbanizador, sino que también se incluyen los del siguiente proceso de edificación. Ahora bien, mientras los gastos inservibles propios del proceso de urbanización constituyen un concepto indemnizable que sería imputable desde luego a la Administración, los que se corresponden con el proceso de edificación propiamente dicha se indemnizarán por el conjunto de propietarios en caso de tratarse de los sistemas de compensación o de cooperación, abonándose sólo por la Administración en caso de expropiación o en su defecto, de equidistribución urbanística¹³¹¹.
- Que la disposición, acto o hecho del que trae causa la valoración, despliegue sus efectos antes de que hayan transcurrido los plazos previstos para llevar a cabo la actuación a que se asocian dichos gastos inútiles. Si dicha ejecución tiene lugar fuera de estos plazos, que las causas del retraso sean imputables a la Administración¹³¹².

¹³¹¹ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., "La responsabilidad patrimonial en materia de urbanismo tras la nueva Ley de Suelo de 2007", op. cit., pp. 48-49.

¹³¹² GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo, Ley 8/2007, de 28 de mayo, Vol. 2*, op. cit., p. 1069.

B. Cálculo de la indemnización correspondiente

La indemnización prevista en este caso se configura por medio de parámetros distintos a los establecidos para el supuesto del artículo 25 TRLS08. Se calculará en función del grado de desarrollo del proceso urbanístico. Tal y como recoge la propia Exposición de Motivos de la Ley, como se trata de casos en los que una decisión administrativa impide participar en la ejecución de una actuación de urbanización o altera las condiciones de ésta, sin que medie incumplimiento por parte de los propietarios, se valora la privación de dicha facultad en sí misma, lo que contribuye a un tratamiento más ponderado de la situación en que se encuentran aquéllos.

El primer paso será distinguir la situación básica en la que se encuentre el suelo en cuestión, que podrá ser rural o urbanizada. Ambas tendrán en común el pago de los gastos valorables que hayan devenido inútiles para los particulares que los hayan asumido, tanto sean propietarios como promotores.

Así, en el caso de tratarse de suelo rural sometido a actuaciones de urbanización, el suelo y las edificaciones existentes se valoran según lo establecido en el artículo 22 TRLS08 y al valor resultante se le adiciona la indemnización por las facultades truncadas, en su caso, distinguiendo entre que se hayan comenzado o no las obras¹³¹³.

- Suelo rural activado en el que no han dado comienzo las obras:
 - i. Por los gastos de gestión efectivamente desembolsados y que hayan devenido inservibles, de forma previa al comienzo de la ejecución. A estos gastos se les adicionará la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo (art. 26.1 TRLS08).
 - ii. Por la pérdida de la facultad de participar, por reunir todas las condiciones necesarias para ello.
- Suelo rural activado el que hayan comenzado físicamente las obras. La valoración de la indemnización se hará efectivamente en función del grado de ejecución alcanzado, dado que se trata de un suelo que se acerca más a la situación de urbanizado que a la de rural. Lo que se hace, por tanto, es incrementar de forma progresiva la indemnización, incorporando al suelo un mayor valor a medida que la ejecución alcanza un mayor grado de desarrollo, lo que hace más patente la artificiosidad de no querer otorgar al suelo urbanizable un valor propio susceptible de incorporarse a un justiprecio expropiatorio y se disfraza todo ello de indemnización bajo el título de la responsabilidad patrimonial de la

¹³¹³ PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, op. cit., p. 315.

Administración¹³¹⁴. En este caso, se le otorga al promotor la posibilidad de elegir la más alta de entre dos opciones posibles:

- i. La indemnización de los gastos efectivamente desembolsados
 - ii. La atribución de la parte de la plusvalía alcanzada en base al grado de ejecución desarrollado, de acuerdo a los porcentajes previstos en art. 26.2 TRLS08. En este caso, el porcentaje o coeficiente que se toma en consideración, en función del grado de ejecución, se aplica bien al cien por cien de la diferencia entre el valor del suelo con la actuación terminada y el valor de origen, en el caso de pérdida completa de la facultad de promover la urbanización; o bien, a la merma correspondiente en los casos en los que sólo haya restricción de dicha facultad. Dicho coeficiente dependerá del grado de ejecución alcanzado, que podría llegar incluso a ser del 100 por cien de la plusvalía si la ejecución es completa, lo que en cualquier caso deberá corregirse con la deducción del aprovechamiento que le corresponderá al Ayuntamiento¹³¹⁵.
- Suelo urbanizado sometido a operaciones de reforma interior o de reurbanización: Su valor de base será el de origen (art. 23.3 TRLS08) y se le añadirá la indemnización de los gastos efectivamente desembolsados.
 - Suelo urbanizado sometido a operaciones de dotación: Su valor de base será el que tenga, descontando los gastos y deberes pendientes (art. 23.1.c TRLS08)

C. Los costes de iniciativa y promoción

Los artículos 26 TRLS08 y 29 RVLS prevén la indemnización de cuantos gastos hayan devenido inservibles para quienes los realizaron, Se trata de aquellos costes efectivos que dejan de ser útiles para quien los realizó, dado que la obra no será continuada por decisión administrativa. Se deberán incluir en la indemnización por este concepto, según el artículo 26.1.a) TRLS08:

- Aquellos gastos en que se haya incurrido en ejecución del planeamiento aplicable, cualquier que sea su naturaleza, esto es, tanto de elaboración del proyecto técnico de los instrumentos de ordenación y ejecución que, conforme a la legislación de la ordenación territorial y urbanística, sean necesarios para legitimar una actuación de urbanización, de edificación o de conservación o rehabilitación de la edificación. Hablamos, claro está, de los proyectos de urbanización, proyectos de licencias, asesoramiento,

¹³¹⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo, Ley 8/2007, de 28 de mayo, Vol. 2, op. cit., p. 1071.*

¹³¹⁵ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., "La responsabilidad patrimonial en materia de urbanismo tras la nueva Ley de Suelo de 2007", *op. cit., p. 52.*

gastos derivados de la actuación de Notarios y Registros, los derivados de estudios geotécnicos, etc.

- Los derivados de la ejecución material de la urbanización, como son los derivados de las obras acometidas y los de financiación, gestión y promoción precisos para la ejecución de la actuación, como por ejemplo, los de las operaciones de equidistribución. Deben indemnizarse asimismo los gastos de aquellas obras que materialmente se hayan ejecutado.
- Las indemnizaciones que hayan sido efectivamente satisfechas.

Todos estos costes deberán ser expresamente justificados y se deberán cuantificar de forma objetiva¹³¹⁶. Y es evidente que debe existir una relación directa entre estos gastos efectivamente desembolsados y el planeamiento en ejecución¹³¹⁷.

Muy necesario es también que se desprenda, asimismo, la buena fe de quien los solicita; sostiene la doctrina que sólo deberían indemnizarse aquellos gastos basados en la buena fe y en la confianza legítima del promotor en la actuación de la Administración, ya que se trata en definitiva de gastos generados en el proceso urbanizador que devienen inútiles por el cambio de planeamiento¹³¹⁸. También la doctrina jurisprudencial se pronuncia en este mismo sentido, puesto que para ser susceptibles de indemnización, se exige que estos gastos se hayan realizado en la confianza de la subsistencia de la ordenación urbanística, pues de lo contrario, esto es, de conocerse o tenerse noticia de una próxima modificación que pudiera hacer inservibles los gastos, no procederá indemnización alguna por quebrarse el requisito de la buena fe¹³¹⁹.

Por su parte, afirma González Pérez, que en el caso de la expropiación no tiene sentido limitar la indemnización al pago de los gastos que se hubieran desembolsado y fueran inútiles, dado que al expropiarse y privarse al propietario del terreno, todos los realizados hasta ese momento serán inútiles para él, pero pueden ser útiles para el beneficiario de la expropiación¹³²⁰.

¹³¹⁶ CABALLER MELLADO, V. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Manual de Valoraciones Urbanísticas*, op. cit., p. 133.

¹³¹⁷ LASO BAEZA, V., "El nuevo régimen de los supuestos indemnizatorios en la Ley 6/1998, de 13 de abril", *RDU*, nº 163, 1998, pp. 162-163.

¹³¹⁸ BLASCO ESTEVE, A., "Supuestos indemnizatorios en la Ley de suelo de 2007", op. cit., p. 23.

¹³¹⁹ BELTRÁN AGUIRRE, J.L., *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, Madrid, Aranzadi, 2002, pp. 698-699.

¹³²⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones*, op. cit., p. 783.

D. La tasa libre de riesgo y prima de riesgo

La aparición de estos dos conceptos ha supuesto una novedad reseñable frente a la normativa anterior¹³²¹. Mediante esta partida se compensará a los promotores por las pérdidas ocasionadas por las cantidades invertidas en la compra de los terrenos a precios de suelo urbanizable y que, tras la desclasificación, sufrirán una drástica caída de su valor. Para que un particular decida invertir en una actividad inmobiliaria, por todos es conocido que debe obtener un margen sobre el capital invertido, que como mínimo alcance la suma del rendimiento que obtendría de su depósito en activos financieros estables de rentabilidad garantizada (por ejemplo, imposiciones a plazo fijo), más un plus derivado del riesgo que genera la inversión en una actividad productiva a medio-largo plazo, como es la inmobiliaria, en vez de hacerlo en otra actividad económica alternativa de resultados más inmediatos. Riesgo que debe ser entendido como la diferencia entre el retorno que espera como inversor y aquel que realmente recibe. Pues bien, estos dos factores que conforman y justifican el beneficio de la actividad y su rentabilidad vienen a denominarse tasa libre de riesgo y prima de riesgo¹³²².

La tasa libre de riesgo, también denominado *tipo libre de riesgo*, es el tipo de interés nominal adecuado al riesgo del proyecto de inversión, que atiende de forma concreta, al volumen del mismo y a su grado de liquidez, a la tipología del inmueble, a sus características, ubicación y al riesgo previsible en la obtención de rentas. Su valoración se corresponde con la rentabilidad de la deuda pública a un plazo medio, equivalente al de la operación inmobiliaria, tal y como venía establecido en la Orden Eco/805/2003 (art. 32).

La prima de riesgo, por su parte, depende del mercado y del producto inmobiliario de que se trate. La de riesgo del mercado depende de las expectativas de equilibrio entre oferta y demanda, de la evolución del mercado en el lugar en donde se realiza la operación. La del producto dependerá, lógicamente, del tipo de producto inmobiliario de que se trae, entendiéndose

¹³²¹ Se trata de una novedad con respecto a la legislación anterior, dado que no hay previsión de estos conceptos por la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones; su artículo 44.1 establecía que serían indemnizables en todo caso, los gastos producidos por el cumplimiento de los deberes inherentes al proceso urbanizador, dentro de los plazos establecidos al efecto, que resulten inservibles como consecuencia de un cambio de planeamiento o por acordarse la expropiación. Sin embargo, sí que se recogen por dos normas ya comentadas en este estudio: la Orden de 30 de noviembre de 1994 sobre normas de valoración de bienes inmuebles para determinadas entidades financieras -ya derogada- y la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, que establece las normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras.

¹³²² PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, op. cit., p. 318.

que se estará a las ratios medias del sector¹³²³, extraída a partir de la información sobre promociones inmobiliarias de que se disponga, mediante la evaluación del riesgo de la promoción, teniendo en cuenta el tipo de activo inmobiliario, su ubicación, liquidez, plazos de ejecución, así como el volumen de inversión necesario. Recordemos que la Disposición transitoria única de la Orden Eco recoge las primas de riesgo mínimas para cada uso edificatorio.

Mediante la introducción de estas dos figuras por el TRLS08 en las indemnizaciones se pretende resarcir la limitación de las facultades urbanísticas y los gastos que han devenido inútiles, pero con el añadido de dar entrada a conceptos hipotéticos y subjetivos *per se*, como es la rentabilidad que el promotor esperaba ganar con la obra y que se ha visto frustrada tras realizar una inversión. Es lo que se denomina beneficio del promotor, que dependerá, entre otros aspectos, de las expectativas de ganancia y plazo de recuperación de la inversión, de las condiciones de mercado, de la coyuntura financiera y del riesgo de la operación. Para evaluar este beneficio, debe atenderse a las circunstancias del mercado en el momento de realizar la valoración, el lugar en el que se está emplazando el inmueble, venir referidas al uso correspondiente y adaptarse a las ratios medias que un promotor de tipo medio adoptaría de forma más probable para una promoción de este tipo. Y en cuanto a su estimación, será la que corresponda a la tasa libre de riesgo más la prima de riesgo de la inversión.

Es evidente que la indemnización de este concepto busca otorgar una total satisfacción resarcitoria a los promotores de suelo, lo que pone de manifiesto un afán de incentivar la iniciativa urbanizadora y edificadora. De este modo, de darse los supuestos que se recogen en este artículo y verse el promotor perjudicado por una modificación de planeamiento, obtendría no sólo lo efectivamente invertido (daño emergente) sino también parte de aquellos beneficios que esperaba obtener (lucro cesante) y que, por la actuación de la Administración, finalmente no consigue.

Como hemos dicho, esta adición de la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo no dejan de suponer una gran novedad. Sobre todo por cuanto que, hasta el momento, era necesaria la patrimonialización efectiva del aprovechamiento urbanístico, que se adquiría cuando se cumplían todos y cada uno de los deberes urbanísticos por parte del propietario o en su caso, del promotor, sin que el mero cumplimiento parcial de dichos deberes, incluso aunque el grado de ejecución estuviera muy avanzado, no había patrimonialización alguna del aprovechamiento. Para llegar a su adquisición se debía esperar a la total y completa ejecución jurídica y material del plan¹³²⁴, dado que con anterioridad

¹³²³ GONZÁLEZ NEBREDA, P., TURMO DE PADURA, J. y VILLARONGA SÁNCHEZ, E., *La valoración inmobiliaria: teoría y práctica*, op. cit., pp. 309-309.

¹³²⁴ SSTS de 13 de junio de 2000 (ROJ 4836/2000, rec. 567/1998, Pte. Xiol Ríos) y de 30 de junio de 2001 (ROJ 5646/2001, rec. 668/1997, Pte. Peces Morate).

los derechos e intereses por los que se solicitaba la indemnización no estaban consolidados en la esfera patrimonial del individuo. Así lo recuerda la STS de 27 de junio de 2006, en la que se establece que si en la ejecución del planeamiento se han llevado a cabo las actuaciones urbanísticas sustanciales y satisfecho las cargas y deberes legalmente establecidos para la realización del derecho u obtención de unos beneficios reconocidos por el planeamiento, tales como el derecho a urbanizar o al aprovechamiento urbanístico, será procedente la indemnización en cuanto las expectativas previstas en el Plan se han materializado y patrimonializado. Por el contrario, cuando la modificación del Plan no incide en situaciones consolidadas por su ejecución y por tanto, no lesiona un derecho adquirido, falta el presupuesto para dar lugar a la indemnización que se justifica por la lesión de bienes y derechos.

En resumen, si bien para determinar si hay o no justificación para soportar el daño, que es en suma el criterio determinante que marca la antijuridicidad, se recurre a la aplicación del principio de confianza legítima¹³²⁵, en el ámbito urbanístico sin embargo, la normativa exige la previa existencia de derechos consolidados; nuestro sistema ha funcionado y funciona, bajo la exigencia de la patrimonialización o consolidación de los derechos urbanísticos para que pueda generarse alguna pretensión indemnizatoria derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Pero con la entrada en vigor del TRLS08, esto ha cambiado. De hecho, no se exige esta patrimonialización ni siquiera en los supuestos recogido en su artículo 25, por impedir la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización.

Para Blasco Esteve, este fenómeno de ejecución progresiva de la urbanización, comporta una adquisición también progresiva del aprovechamiento urbanístico sin tener que esperar a la completa finalización de las tareas materiales y jurídicas de la urbanización y equidistribución. Lo que a todas luces debemos conectar con la teoría de la adquisición gradual de los derechos. En su opinión, la expectativa se va convirtiendo paulatinamente en derecho subjetivo, con lo que la Ley permite el resarcimiento del lucro cesante, concretado en la compensación de la parte del aprovechamiento que se haya adquirido hasta ese momento. Y la consecuencia de ello es que si una actuación administrativa interrumpe aquella actividad privada de transformación, la parte de

¹³²⁵ SUAY RINCÓN, J., "Urbanismo y responsabilidad: la construcción jurisprudencial de un nuevo supuesto indemnizatorio, sus luces y sus sombras. Comentario a las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 7 de marzo de 2008 y del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2010", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y ALONSO GARCÍA, R. (Coords.), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial*, Vol. 1, *Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Thomson-Reuters, Civitas, 2012, p. 2312.

aprovechamiento ya adquirida –calculada entre 0 y 1-, será indemnizable, aunque no hayan finalizado las tareas de urbanización¹³²⁶.

Sin embargo, para Caballer y Roger Fernández, esto supone que finalmente se ha instaurado el principio de coherencia en el sistema urbanístico español, sobre la base aplicativa del principio de reparto de beneficios y cargas; así, en el caso de proceder la aplicación del sistema de expropiación a una actuación cuya ejecución se encuentra ya iniciada, se considerará y valorará como indemnización aquella parte de los beneficios de la actuación (plusvalías) determinada en idéntica proporción al porcentaje de cargas (costes) que los propietarios hayan asumido. En otras palabras, se otorgan plusvalías al propietario en tanto en cuanto haya asumido cargas y en la misma proporción y no se le hace entrega de la totalidad de las plusvalías tras la mera reclasificación, sin asumir carga alguna, tal como establecía la Ley de Suelo y Valoraciones de 1998¹³²⁷. En nuestra opinión, esta coherencia del sistema se ha quedado sólo a medio camino dado que, como es evidente, la patrimonialización de expectativas es completa por el particular que está implicado en el artículo 25 TRLS08, esto es, cuando se trata de una indemnización por la simple privación de la facultad de participar. El artículo 26 tan sólo supone un incremento de la cuantía indemnizatoria en función de lo efectivamente ejecutado. Es por ello que no sólo estamos ante un caso evidente de incoherencia, sino de pérdida de toda cordura jurídica desde el momento en que el propio Texto Refundido es capaz de entregar tal indemnización *gratis et amore* a quienes nada han invertido en el inmueble por el momento ¿qué mejor ejemplo de expectativas urbanísticas especulativas que éste?

Para terminar, diremos que en efecto, a pesar de que la teoría general de la responsabilidad patrimonial y la doctrina jurisprudencial establecen que sólo es posible indemnizar derechos efectivamente patrimonializados, tanto si hablamos de supuestos expropiatorios, en virtud del artículo 36 LEF, por ser actuales y reales, no dependientes del Plan, como si hablamos de supuestos de responsabilidad patrimonial, donde el daño debe ser actual y real, no futuro (art. 139 LRJPAC), es evidente que el TRLS08 ha recogido esta misma imposibilidad de valorar expectativas sólo de puertas hacia afuera, es decir, recogiendo toda esa retahíla de declaraciones de principios que han resultado ser totalmente incoherentes con el contenido del articulado de la ley. Queremos pensar que la razón para que haya ocurrido esto no sea que el legislador pensara que no íbamos a pasar de la lectura de la exposición de motivos. Pero lo bien cierto es que incoherencia tras incoherencia, resulta evidente que la intención del legislador ha sido la de valorar y contabilizar en todas las formas y maneras posibles las expectativas urbanísticas de forma objetiva y

¹³²⁶ BLASCO ESTEVE, A., “Supuestos indemnizatorios en la Ley de suelo de 2007”, op. cit., p. 26.

¹³²⁷ CABALLER MELLADO, V. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Manual de Valoraciones Urbanísticas*, op. cit., p. 134

elevándolas a la categoría de Derechos. Porque ¿cómo es posible que una sola Ley encierre en su articulado tales incoherencias y contrariedades no sólo con ella misma, sino lo que es más grave, con la CE (art. 106), con la LRJPAC (art. 139.2) y con la LEF (art. 36) y que aún siga en vigor?

Las cosas podrían hacerse mejor y si se quieren indemnizar expectativas, que es al fin y al cabo lo que en realidad debe hacerse porque existen y son contabilizadas por el propio mercado, que las controla dependiendo del momento económico que se atravesase y porque es lo más justo ¿para cuándo una reforma en la que se recoja, de forma clara, llana y evidente, el reconocimiento controlado de expectativas urbanísticas por la Ley de Suelo?

3.4.4. La indemnización por privación de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización del artículo 25 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008

Es sabido que el propietario de un inmueble, a pesar de no disponer del derecho-deber de urbanizar por tratarse de una función esencialmente pública, sí dispone de la facultad de participar en su ejecución, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios integrados en la actuación urbanizadora en proporción a sus aportaciones, según establecen los artículos 8.1º y 3º.c) y 9.3 TRLS08. De este modo, podrá decidir participar en actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización del suelo, es decir, en aquellas que supongan el paso de su inmueble rural a la situación de urbanizado (art. 14.1.a) TRLS08), en función de los beneficios-plusvalías que dicha ejecución le ofrezca y previa asunción de las cargas necesarias para dicha conversión¹³²⁸.

De ser así, en caso de que la Administración impidiese el ejercicio de esta facultad antes de iniciarse la ejecución, dado que se trata de una obligación que el propietario no tiene el deber jurídico de soportar, corresponderá a aquélla proceder a su indemnización en los términos que señala la Ley de Suelo, en aras de una efectiva protección del contenido del derecho de propiedad.

En concreto, son los artículos 25 TRLS08 y 28 del RVLS los que establecen los criterios de valoración aplicables en los casos en que haya de indemnizarse esta traba a la facultad de participar. Afecta, por tanto, a aquellos suelos en situación básica de rural para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística hubieran previsto su integración en una actuación de transformación urbanizadora, siempre que tuvieran aprobados todos los requisitos exigidos para iniciarla¹³²⁹. Es decir, el antiguo suelo urbanizable

¹³²⁸ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "Expropiación urbanística *versus* facultad de participar en la vigente Ley de Suelo estatal", *RDU*, nº 273, 2012, p. 79.

¹³²⁹ Se trata de la indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización, que debemos necesariamente relacionar con el artículo 8.3.c) TRLS08, que

programado, rebautizado como suelo urbanizable activado, por disponer de ámbitos de ejecución y de condiciones de desarrollo aprobados¹³³⁰ o como suelo rural transitorio, en tanto que sujeto a actuaciones de urbanización, con lo que su ubicación dentro de la categoría de rural es meramente nominal¹³³¹.

A. Requisitos para solicitar la indemnización del 25 Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008

En concreto, las circunstancias que necesariamente deben concurrir para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración por privación de la facultad de participar previa al inicio de la ejecución, son las que siguen:

- Que se trate de suelo en situación básica de rural, para el que los instrumentos de planeamiento hubieran previsto la integración en una actuación de transformación urbanística. Nos encontramos ante la categoría de suelo prevista en el artículo 12.2.b) TRLS08, es decir, aquel sobre el que recae una previsión de pasar a la situación de suelo urbanizado; tras la desaparición de la clasificación tripartita de los tipos de suelo, debe permanecer en esta situación básica de rural en tanto en cuanto se desarrolle la correspondiente actuación de urbanización; como hemos visto, suelo urbanizable activado o suelo rural transitorio. Quedarían fuera de esta previsión los supuestos de suelo urbanizable no sectorizado, que ahora se incorporarían a la situación básica de rural permanente y aquellos otros que, a pesar de estar debidamente sectorizados, no estuvieran incluidos en los ámbitos correspondientes, como el no urbanizable.
- Deben haberse aprobado y publicado los instrumentos de ordenación y ejecución requeridos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, para legitimar las obras de urbanización (art. 14.4 TRLS08).

establece que, dentro del contenido del derecho de propiedad, en los suelos en situación de rural se incluye «c) *El derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación*».

¹³³⁰ Atrás queda la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario, por el que terrenos urbanizables con condiciones de desarrollo aprobadas, recibían un valor equivalente al beneficio del eventual y mejor negocio inmobiliario desde el momento de la reclasificación, esto es, valores *hiperinflacionados*, sin necesidad de que invirtieran ni un euro, ni iniciasen actividad empresarial alguna, conformándose como una sorprendente y artificiosa anticipación blindada del beneficio potencial y más aún, sin descontar el riesgo, lo que ni siquiera puede justificarse como una valoración de mercado, que obviamente sí que descuenta riesgos e incertidumbres. Esta previsión suponía una confrontación directa con el mandato antiespeculativo del artículo 47 CE. Esta nueva regulación se justifica en explícitos criterios de justicia distributiva público-privada. Véase PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, op. cit., pp. 305-307.

¹³³¹ PAREJA LOZANO, C., “El suelo en situación rural”, op. cit., p. 85

- Deben darse, asimismo, los requisitos para iniciar estas actuaciones, esto es, los correspondientes parámetros edificatorios y urbanísticos (usos, edificabilidades, ocupación y alturas máximas) y las necesarias condiciones de desarrollo (plazo de inicio de las actuaciones de ejecución, conexiones a las redes de infraestructuras y servicios públicos preexistentes, sistemas generales, etc.)¹³³². En este sentido, la jurisprudencia es clara cuando sostiene que es necesaria la efectiva patrimonialización de los aprovechamientos urbanísticos para la entrada en juego del instituto de la responsabilidad patrimonial, sin que para ello baste con el Plan Parcial¹³³³, cuyo reconocimiento exige ciertos presupuestos, como la efectiva patrimonialización de facultades susceptibles de integrarse en cada estadio de ese derecho¹³³⁴, de conformidad con el desarrollo del proceso urbanístico.
- Debe tratarse de actuaciones de nueva urbanización. Se contempla únicamente la posibilidad de que dicho suelo rural pase a la situación de urbanizado gracias a la actuación urbanizadora, sin que en ningún caso determinen el derecho a esta indemnización las actuaciones de reforma o renovación urbana o de dotación del suelo urbanizado, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste. Sólo caben, por tanto, las actuaciones previstas en el artículo 14.1 TRLS08.
- Que el propietario asuma la iniciativa de la ejecución de la urbanización, esto es, a través de los ya conocidos sistemas de compensación, cooperación o de agente urbanizador.
- Que se hayan satisfecho por el propietario todos los deberes inherentes a la facultad de participar (art. 9 TRLS08) en los plazos establecidos al efecto (art. 16 TRLS08). Quedan excluidos, por tanto, aquellos casos en que se lleve a cabo una expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad¹³³⁵. Se le exige al propietario el cumplimiento de

¹³³² PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, op. cit., pp. 305-307.

¹³³³ SSTS de 12 de abril de 2006 (ROJ 3554/2006, rec. 228/2003, Pte. Peces Morate) y de 10 de mayo de 2012 (ROJ 3636/2012, rec. 5342/2009, Pte. Pico Lorenzo).

¹³³⁴ SSTS de 21 de febrero de 2011 (ROJ 561/2011, rec. 2166/2009, Pte. Picó Lorenzo) y de 9 de diciembre de 2011 (ROJ 8187/2011, rec. 6569/2009, Pte. Picó Lorenzo).

¹³³⁵ Sólo tendrá derecho, en este caso, al reembolso de los gastos efectivamente costeados. Por lo que González Pérez sostiene que esta indemnización del artículo 25 bien pudiera ser entendida como una concesión graciable otorgada a modo de premio por la buena conducta observada. La pérdida de una facultad como la tratada en el artículo 25, aun cuando dicha pérdida venga motivada por los incumplimientos del titular del suelo, si no va acompañada de la debida compensación, es una auténtica confiscación que no es acorde con el artículo 33 CE, máxime

todos los deberes urbanísticos mediante su concreción material, esto es, no sólo la cesión del suelo, sino también la obligación de urbanizar en el plazo establecido¹³³⁶. Y esto es así para que el propietario pueda entender patrimonializado el aprovechamiento. No es suficiente el cumplimiento de la mayor parte de los deberes, ni tampoco el hecho de encontrarse en una avanzada fase de ejecución. Para declarar la consolidación del derecho al aprovechamiento urbanístico establecido en el planeamiento respecto del que se reclama indemnización, es precisa la observancia de todos los deberes urbanísticos establecidos en el artículo 18 Ley del Suelo y Valoraciones de 1998, que actualmente se recogen de forma más prístina en el artículo 7.2 TRLS08¹³³⁷. En ningún caso bastará la mera aprobación del planeamiento para patrimonializar, dado que una cosa en el reconocimiento del aprovechamiento (expectativa de derecho) y otra bien distinta que el mismo hubiere sido patrimonializado (derecho indemnizable)¹³³⁸.

- Que la Administración competente, por medio de un acto, disposición o hecho que motive la valoración, modifique las condiciones de ejercicio de dicha facultad, imposibilitando su ejercicio o alterando las condiciones jurídico-urbanísticas del desarrollo del inmueble¹³³⁹, generando la responsabilidad administrativa. En general, se tratará de una decisión pública que comporte la expropiación de los terrenos, como sistema de ejecución mediante gestión directa de la Administración por causa de interés público. Esta actuación debe estar aprobada con anterioridad al inicio de la actuación urbanizadora o del vencimiento de los plazos previstos para la misma o si se da transcurrido éste, que lo haya sido por causa imputable sólo a la Administración.
- Que esta actuación conlleve una pérdida de aprovechamiento, esto es, una modificación del uso o una reducción de su edificabilidad.
- Que la actuación administrativa tenga lugar dentro de los plazos previstos para llevar a cabo esa ejecución o si es después, siempre que el incumplimiento de dichos planes sea imputable a la Administración. Se superponen, por tanto, dos condiciones temporales; una, que efectivamente la disposición, acto o hecho que tienen el efecto de la

cuando el incremento del valor del suelo que se va a producir y cuya adquisición no se le permite al propietario expropiado, es un incremento efectivo que, sin duda alguna, engrosará el patrimonio de algún otro sujeto, bien el beneficiario de la expropiación, bien el de la propia Administración. Y cuando este incremento se produce a cambio de nada, no hay duda alguna de que se produce un enriquecimiento injusto. Véase GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo, Ley 8/2007, de 28 de mayo, Vol. 2, op. cit.*, p. 1069.

¹³³⁶ STS de 10 de mayo de 2012 (ROJ 3636/2012, rec. 5342/2009, Pte. Celsa Picó Lorenzo).

¹³³⁷ SSTS de 12 de abril de 2006 (ROJ 3554/2006, rec. 228/2003, Pte. Peces Morate).

¹³³⁸ STS de 12 de diciembre de 2007 (ROJ 8945/2007, rec. 2911/2005, Pte. Peces Morate).

¹³³⁹ STS de 18 de julio de 2007 (ROJ 5788/2007, rec. 8948/2003, Pte. Fernández Valverde).

pérdida de la facultad de urbanizar o de minorar el valor del suelo una vez urbanizado surtan efectos antes del vencimiento de los plazos establecidos para la ejecución o después si ésta no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración. La segunda, es que dicha disposición, acto o hecho surtan efectos antes del inicio de la actuación; matización que, para González Pérez, realiza el legislador por cuanto que en los casos en que la actuación administrativa incidente en la facultad de participar surta efectos una vez iniciada la ejecución, las indemnizaciones son las que regula el artículo 26¹³⁴⁰.

B. Cálculo de la indemnización correspondiente

Nos interesa la cuantía de esta indemnización por haber lesionado el contenido del derecho de propiedad previsto en el artículo 8.3.c) TRLS08. Como hemos dicho, deben aplicarse los criterios de valoración establecidos en la propia Ley de Suelo, por tratarse de una ley especial y tan sólo se acudiría a los criterios generales sobre responsabilidad patrimonial en todo aquello que no aparezca expresamente regulado por la legislación urbanística.

En aplicación de los criterios recogidos en el artículo 25 TRLS08, ha de distinguirse entre la simple alteración de las facultades de participar o la completa ablación de tal posibilidad. En ambos casos se indemnizarán siempre dos conceptos, el primero, los gastos que hubiera generado el proceso urbanizador y que tras la actuación administrativa hayan devenido inservibles -inútiles-¹³⁴¹. El segundo incluye una partida que resarcirá por la reducción o por la pérdida de la facultad de participar en dichas actuaciones de nueva urbanización.

En los casos en los que la actuación administrativa simplemente minore las condiciones de ejercicio de estas facultades, se indemnizará al propietario con los gastos efectivamente realizados y que hayan devenido inútiles. Pero se incluye, además esta segunda partida a la que hemos hecho referencia, como es un porcentaje de la participación pública en las plusvalías, que se aplicará a la diferencia entre el valor del suelo correspondiente a la situación de origen -suelo rural- y el que tendría en su situación final -suelo urbanizado¹³⁴². A estos valores ha de llegarse por aplicación de los artículos 23 y 24 TRLS08.

¹³⁴⁰ PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, op. cit., p. 106.

¹³⁴¹ Es lo que el Texto Refundido de 1992 denominaba «cláusula residual de indemnización» (art. 241), conforme a la que serían en todo caso indemnizables los gastos producidos por el cumplimiento de los deberes básicos inherentes al proceso urbanizador y edificatorio, dentro de los plazos establecidos al efecto, que como consecuencia de un cambio del planeamiento o por acordarse la expropiación devengan inútiles.

¹³⁴² PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, op. cit., pp. 309-314.

Cuando se trate de la privación completa de este derecho, la indemnización será lógicamente mayor, con el objeto de resarcir la completa imposibilidad de ejecutar dichas actuaciones. En este caso, la partida que debe resarcir la facultad perdida se calculará aplicando el porcentaje que la Administración se reservaría *ex lege* como participación pública en las plusvalías y que aparece definido por la legislación autonómica en virtud de la horquilla establecida en el 16.1.b) TRLS08 -situado entre el 5 y el 15 por cien con carácter ordinario, pero que puede oscilar entre el 0 y el 20 por cien en casos excepcionales-, a la diferencia entre el valor del suelo que le correspondería si la urbanización ya estuviese acabada, es decir, el residual del suelo urbanizado. Se aplicaría, por tanto, el porcentaje legalmente aplicable a la edificabilidad media ponderada, esto es, al deber de cesión gratuita de aprovechamiento urbanístico, a la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el que efectivamente alcance tras concluirse la actuación.

La fórmula aplicable sería la siguiente¹³⁴³:

$$\text{IFP} = \% \text{PPV} (\text{VSF} - \text{VSR})$$

Donde,

IFP= indemnización por la facultad de participar

%PPV= porcentaje de participación pública en las plusvalías, atribuido a la Administración actuante (5-15%) por la legislación urbanística

VSF= valor del suelo totalmente urbanizado, en euros

VSR= valor del suelo en situación de rural, en euros

Y dado que se trata de un supuesto de responsabilidad patrimonial, al menos como lo ha dispuesto el legislador en el articulado del TRLS08, no le correspondería el incremento derivado del premio de afección, por tratarse de un concepto expropiatorio.

C. La posible inclusión de expectativas urbanísticas

Como hemos visto, en cuanto a la indemnización que se reconoce mediante este artículo, lo que se trata de compensar es tanto la pérdida de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización, como la limitación de dicha facultad que sea resultado de la alteración de las condiciones de ejercicio debida a la modificación de los usos del suelo -al imponer nuevos usos que minoren el valor del suelo finalista- o una reducción de la edificabilidad¹³⁴⁴. Esto es así porque es necesario dar cumplida satisfacción a cuantos perjuicios haya sufrido

¹³⁴³ CABALLER MELLADO, V. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Manual de Valoraciones Urbanísticas*, op. cit., p. 132.

¹³⁴⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo, Ley 8/2007, de 28 de mayo, Vol. 2*, op. cit., pp. 1060-1061.

el ciudadano en virtud del principio de garantía patrimonial de los particulares, como fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado¹³⁴⁵.

Se observa, sin embargo, una drástica reducción frente a la regulación establecida por la Ley &/1998, del Suelo y Valoraciones, que encuentra su fundamento en que el valor del suelo urbanizado y con arreglo a unas condiciones precisas y determinadas, no es un derecho que se integre en el patrimonio del propietario del suelo urbanizable por el mero hecho de la clasificación de ese suelo o de su completo desarrollo a través de los instrumentos correspondientes. El valor sólo surge como derecho una vez que el suelo ha sido efectivamente urbanizado; así lo ha establecido la jurisprudencia y es recogido por la propia Ley en su artículo 7. Para adquirir las facultades a las que hace referencia el artículo 8 TRLS08, que integran el contenido del derecho de propiedad, el propietario ha de cumplir con los deberes y cargas del artículo 9. De donde podemos extraer, en primer lugar, que no integran el contenido de la propiedad las previsiones de edificabilidad contenidas en la ordenación. La edificabilidad que ésta pueda reconocer a una porción determinada de suelo, a una finca, no integra el contenido del derecho de propiedad sobre ella¹³⁴⁶. Y en segundo lugar, que para que la facultad de edificar llegue a integrar el contenido de la propiedad con las condiciones establecidas en la ordenación, es requisito que se cumplan los deberes y levanten las cargas propias del régimen que corresponda, tal y como se regula en el ulterior articulado y en la respectiva legislación de ordenación territorial y urbanística. Por tanto y según intenta establecer el TRLS08, no se trata de indemnizar un derecho del que se ha privado a una persona -puesto que aún no lo ha adquirido, según establece la propia Ley-, sino de resarcir el lucro cesante.

Ante esta tesitura, nos encontramos de nuevo con que el legislador vuelve a hacer caso omiso a su propia declaración de principios de no valorar expectativas urbanísticas, de tener en cuenta sólo lo que hay y no lo que pueda haber en un futuro.

Es evidente que en ambos casos, privación completa o mera alteración-, partimos de un valor potencial del inmueble, ya que a pesar de que las obras de urbanización no han finalizado, el valor del que se parte establece una ficción al estimar el valor futuro que tendría la actuación de transformación ya acabada. Se trata, por tanto, de una nueva contabilización de meras potencialidades que aún no han llegado a ejecutarse y sobre las que no existe ninguna seguridad de que llegarán a realizarse en un futuro incierto. Como sostiene Pareja Lozano, el legislador vuelve a reconocer indirectamente una incidencia en la valoración de las expectativas, como posibilidades derivadas de las previsiones del

¹³⁴⁵ STS de 18 de marzo de 1981 (ROJ 777/1981, Pte. Fernández Santamaría).

¹³⁴⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, J. , *Comentarios a la Ley del Suelo, Ley 8/2007, de 28 de mayo, Vol. 2, op. cit.*, pp. 215-216.

planeamiento urbanístico en los casos de privación de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización¹³⁴⁷.

De este modo, el TRLS08 reconoce que un propietario que pierda facultades urbanísticas por alteración de un plan, aunque todavía no haya hecho inversión alguna, tendrá derecho a que se le indemnice entre un 5 y un 15 por 100 dependiendo de la normativa autonómica, del aprovechamiento previsto inicialmente en el plan, sin que todavía haya sido patrimonializado¹³⁴⁸. Lo que supone, en cualquier caso, una más que evidente contradicción con los dictados del artículo 47 CE, por cuanto supone no una participación de la comunidad en las plusvalías generadas, sino su total apropiación por el propietario.

Así, si cuando opera la iniciativa privada por gestión indirecta -sistema de agente urbanizador, por ejemplo-, se reserva una parte de las plusvalías en concepto de participación de la comunidad en la generación de las mismas por el planeamiento, afirman Parejo y Roger, que resulta razonable y acorde con los principios básicos de justicia distributiva que cuando opera la iniciativa pública y se impida, en consecuencia, el ejercicio privado de la facultad de participar, los propietarios afectados deban participar también de manera equivalente en las plusvalías generadas, en el mismo porcentaje. Se consigue así una justa compensación para los propietarios por la pérdida de dicha facultad¹³⁴⁹. Se procede, así, de manera simétrica, ya que cuando se actúa por iniciativa privada, a la Administración le corresponde un concreto porcentaje de plusvalías y cuando es la propia Administración la que actúa, a los particulares les corresponde un porcentaje de plusvalías semejante¹³⁵⁰. Lo que ya no parece tan justo serán las evidentes desigualdades que se generarán entre las indemnizaciones, dependiendo de la Comunidad Autónoma en la que se desarrollen dichas actuaciones.

Por otro lado, resulta curioso cuando menos, que para la determinación del valor del suelo en su situación inicial, esto es rural, debe añadirse el ya meritado factor de localización. De lo que extraemos, en consecuencia, no sólo el carácter objetivo de estos factores, sino en cuanto nos interesa, que de nuevo existe una doble contabilización de expectativas para el propietario; la de los factores situacionales para establecer el valor del suelo de origen y las que necesariamente se establecen como valor del suelo como si la urbanización hubiera acabado. De este modo, el propietario que ha sido privado administrativamente de su facultad de participar se va a encontrar con un plus

¹³⁴⁷ PAREJA LOZANO, C., "El suelo en situación rural", op. cit., p. 104.

¹³⁴⁸ BLASCO ESTEVE, A., "Supuestos indemnizatorios en la Ley de suelo de 2007", op. cit., p. 26.

¹³⁴⁹ PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, op. cit., pp. 308-309.

¹³⁵⁰ CABALLER MELLADO, V. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Manual de Valoraciones Urbanísticas*, op. cit., p. 132

indemnizatorio prácticamente caído del cielo puesto que, sin hacer esfuerzo económico alguno, va a ver como su quietud inversora es ampliamente recompensada en virtud del artículo 25 TRLS08 con la plusvalía que le correspondería si efectivamente hubiera podido participar. Indemnización que, por si fuera poco, recoge en su haber los incrementos del suelo rural por los factores de localización del artículo 23 TRLS08. ¿Puede haber una jugada más magistral, especulativamente hablando, que la de que la Administración nos impida nuestra facultad de participar?

3.4.5. Otros supuestos indemnizatorios en materia urbanística

A. La indemnización por la alteración sobrevenida del planeamiento

La potestad planificadora de la Administración, en ocasiones, perturba indudablemente el derecho de los propietarios del suelo afectado. Esta facultad de alterar la planificación tiene perfecta cobertura constitucional y está anclada al artículo 33 CE, que habla de la función social de la propiedad y también al artículo 45 CE, referido al medio ambiente, la calidad de vida y la utilización racional de los recursos. La regla general aplicable es la ya comentada de no *indemnizabilidad*.

Sin embargo, de forma tradicional se ha considerado que toda revisión o modificación del planeamiento que perjudiquen facultades previamente otorgadas a los ciudadanos, supone una excepción a esta regla general y que las reducciones de aprovechamiento son efectivamente indemnizables. Se arguyen razones de justicia y equidad en la Exposición de Motivos de la Ley de Suelo cuando dice que en aquellos casos en los que una decisión administrativa impida participar en la ejecución de una actuación de urbanización o altere las condiciones de ésta, sin que medie incumplimiento por parte de los propietarios, se valora la privación de dicha facultad en sí misma lo que contribuye a un tratamiento más ponderado de la situación en la que se encuentran aquéllos.

De este modo, es el artículo 35 TRLS08 el que recoge esta indemnización, diferenciando dos supuestos posibles: la simple alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización (art. 35.a) o la modificación o extinción del título habilitante para el desarrollo de tal ejecución (art. 35.c).

B. Por la simple alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización

Para poder acceder a dicha indemnización, se establecen ciertos requisitos¹³⁵¹ de obligado cumplimiento¹³⁵²:

¹³⁵¹ Se trata, a la postre, de las exigencias generales de la responsabilidad administrativa de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las

- Es necesaria, en primer lugar, una modificación anticipada y sobrevenida del planeamiento, cualquiera que ésta sea. En este sentido, tanto la revisión como la modificación de la ordenación urbanística o territorial de los terrenos y construcciones son susceptibles de generar una lesión resarcible, desde su aprobación definitiva y consiguiente publicación¹³⁵³. En cuanto al tipo de Plan urbanístico que sea objeto de alteración, no reviste importancia de cara al nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración. En la medida en que la Ley de Suelo se refiere a cualquier cambio en la ordenación territorial o urbanística, significa que tanto un instrumento de planeamiento urbanístico como uno de carácter territorial, pueden provocar una lesión resarcible, incluso la propia alteración de un programa de actuación urbanizadora sería susceptible de generar un derecho de indemnización¹³⁵⁴.
- Estos cambios han de producir la alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización o de las condiciones de participación de los propietarios en ellas. Este resultado dañoso es lo que se configura como lesión resarcible¹³⁵⁵. Resulta evidente que el TRLS08 pone el acento en la actividad de ejecución de la urbanización y no tanto en el aprovechamiento urbanístico, como ocurría en la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, aunque a pesar de que no utilice esta expresión, la alteración se dará normalmente en forma de reducción del aprovechamiento. Esto se debe, según Blasco Esteve, a que el énfasis recae en la alteración de las condiciones de participación de los propietarios en ella, porque ahora lo decisivo no consiste tanto en tener aprovechamiento urbanístico, por ser propietario, sino en las condiciones en las que se participa en la actividad de urbanización, se sea propietario o no, como sería el caso del promotor¹³⁵⁶. Así, el supuesto normal en el que se producirá una lesión patrimonial indemnizable por alteración de

Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. Véase MARTÍN REBOLLO, L., *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en el ámbito urbanístico (lección de apertura del curso académico 1993-94 en la Universidad de Cantabria)*, Ed. Universidad de Cantabria, 1993, pp. 56-57.

¹³⁵² Requisitos que deberán ser acreditados por aquel que insta su derecho a la indemnización, por lo que normalmente recaerá sobre el propietario la carga de justificar la concurrencia de los mismos, como establece la STS de 22 de febrero de 2013 (ROJ 816/2013, rec. 6577/2009, Pte. Teso Gamella).

¹³⁵³ STS de 15 de diciembre de 1999 (ROJ 8054/1999, rec. 7497/1995, Pte. Xiol Ríos).

¹³⁵⁴ FERNÁNDEZ TORRES, J.R., "Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 16, 2007, p.187.

¹³⁵⁵ SUAY RINCÓN, J., "Responsabilidad patrimonial de la Administración y urbanismo: determinación de los supuestos indemnizatorios y régimen jurídico aplicable (Un intento de (re)interpretación de la normativa urbanística a la luz de la normativa general sobre responsabilidad patrimonial de la Administración)", *RDU*, nº 232, 2007, p. 70.

¹³⁵⁶ BLASCO ESTEVE, A., "Supuestos indemnizatorios en la Ley de Suelo de 2007", *op. cit.*, p. 15.

la ordenación será la reducción de aprovechamiento, siempre que la edificabilidad se hubiera patrimonializado ¹³⁵⁷, esto es, cuando el propietario ha cumplido sus deberes y ha contribuido a hacer físicamente posible su ejercicio.

- Que la diferencia entre ambos aprovechamientos no pueda físicamente materializarse según las previsiones del nuevo Plan. Partiendo de que la modificación o revisión del planeamiento haya supuesto una merma en el aprovechamiento lucrativo atribuible a la zona afectada, se debe indemnizar al propietario siempre que el aprovechamiento patrimonializado de acuerdo con el mismo no sea susceptible de materialización en sus parcelas¹³⁵⁸.
- Que la inejecución sea imputable a la Administración urbanística. Transcurrido el plazo para ejecutar la ejecución sin que la misma haya tenido lugar, no debe mediar incumplimiento del propietario, sino que ha de deberse a causas imputables únicamente a la Administración¹³⁵⁹. Como hemos advertido, el fundamento de este resarcimiento tiene su origen en la tutela de la confianza legítima del propietario y en la vulneración de la seguridad jurídica tras la alteración de la vigencia del planeamiento vigente¹³⁶⁰. Así por ejemplo, se le imputa responsabilidad a la Administración cuando paraliza durante nueve años la tramitación de un proyecto de reparcelación

En cuanto se refiere a la valoración de la indemnización de tales reducciones de aprovechamiento, el TRLS08 prevé la utilización de los mismos métodos valorativos que para el propio suelo. Debe estarse, por ello, a lo establecido en el artículo 25.2 TRLS08 y en el Capítulo V del RVLS.

Así, según establece la propia Ley de Suelo, en aquellos casos en los que se impida el ejercicio de la facultad de participar en la ejecución, la indemnización correspondiente al propietario será el resultado de aplicar el mismo porcentaje que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para la participación de la comunidad en las plusvalías de conformidad con lo previsto en la letra b) del apartado primero del artículo 16 del propio TRLS08, a la

¹³⁵⁷ STS de 27 de marzo de 1991 (ROJ 1909/1991, Pte. Delgado Barrio).

¹³⁵⁸ Si de forma inversa, la alteración del planeamiento confiriese a los terrenos un aprovechamiento mayor que el ya patrimonializado con arreglo al anterior, no ha lugar a indemnización alguna. Véase PERALES MADUEÑO, F., "La tercera reforma del régimen del suelo y las valoraciones", *Documentación Administrativa*, nº 252-253, 1999, p. 100.

¹³⁵⁹ En cuanto a la responsabilidad de la Administración por modificación del planeamiento, resulta de interés el trabajo de MONTORO CHINER, M. J., *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Montecorvo, 1983, pp. 86-87. Asimismo, DE VICENTE DOMINGO, R., *Las alteraciones del planeamiento urbanístico. El control de la ordenación del suelo*, Madrid, La Ley, 1994, p. 139.

¹³⁶⁰ STS de 15 de noviembre de 1993 (ROJ 10115/1993, Pte. Delgado Barrio).

diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación.

Mientras que si se trata de situaciones en las que simplemente se alteran las condiciones para participar en la ejecución, se aplicarán dichos porcentajes a la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación. Lo que evidencia, de nuevo, un pago de expectativas urbanísticas de carácter especulativo.

En cuanto se refiere a los gastos que han devenido inservibles o inútiles en las alteraciones sobrevenidas del planeamiento, la jurisprudencia ha declarado la indemnizabilidad de los gastos hechos para la preparación y aprobación de los instrumentos urbanísticos adecuados para el desarrollo y ejecución de la ordenación vigente. Se fundamenta dicha responsabilidad en la infracción del principio de confianza legítima y de buena fe en las relaciones Administración-administrado, que proviene no sólo de la jurisprudencia española, sino también del TJCE. En virtud de esta jurisprudencia, las autoridades públicas no pueden adoptar medidas que resulten contrarias a las esperanzas inducidas en los administrados, por la razonable estabilidad en las resoluciones de aquéllas y en función de las que los particulares han adoptado determinadas decisiones¹³⁶¹.

A pesar de que lo que se indemnizan son derechos efectivamente adquiridos por los propietarios, el TRLS08 indemniza parte de las expectativas urbanísticas al entenderlas integradas en el derecho de propiedad, según se va avanzando en las etapas del proceso de urbanización.

C. Por modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades

La posibilidad de revocación de licencias por razones urbanísticas sobrevenidas no es extraña al ordenamiento urbanístico, que, no obstante, se ha cuidado de prever sus consecuencias indemnizatorias.

¹³⁶¹ También la STS de 17 de febrero de 1998 (ROJ 1052/1998, rec. 327/1993, Pte. Xiol Ríos) sostiene que, cuando se promulgó la ley a la que se imputa el perjuicio, vino a hacer imposible el desarrollo de dos urbanizaciones que se habían proyectado en la zona declarada área natural de especial interés; los gastos realizados por las sociedades constituyen un perjuicio indemnizable, habida cuenta que se desarrollaron ante la confianza legítima suscitada por la aprobación de los correspondientes planes parciales, pues aun cuando pudiera sostenerse que el proyecto de urbanización se presentó con retraso sobre las previsiones de éstos y la normativa vigente en orden a la ejecución, el principio de vigencia indefinida de los planes de ordenación reiteradamente declarado por el Tribunal Supremo (STS de 29 de septiembre de 1980, ROJ 2739/1980, Pte. Martín del Burgo y Marchán), permite mantener la razonabilidad y legitimidad de dichos gastos y, por ende, justifica el que no exista por parte de los propietarios la carga de soportar las consecuencias de su inutilidad sobrevenida por la alteración mediante la ley de las previsiones urbanísticas que los justificaron. En el mismo sentido, véase la STS de 12 de mayo de 1987 (ROJ 11136/1987, rec. 579/1983, Pte. Delgado Barrio).

En este sentido, ya el artículo 238.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, regulaba la indemnización por alteración del planeamiento con licencia en vigor en los mismos términos que luego lo hizo el artículo 42.2 de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones¹³⁶². Por su parte, la LS07, disponía en su artículo 30.6 c) que dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten, entre otros supuestos, de la modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística. Y en los mismos términos se expresa el artículo 35.c) TRLS08.

Los requisitos necesarios en este caso concreto son:

- Que exista un instrumento de planeamiento que sea modificado o revisado y que dé lugar a uno nuevo.
- Existencia de un título administrativo habilitante cualesquiera, que esté en vigor ¹³⁶³. Debemos hacer notar que el TRLS08 emplea una terminología más amplia que la simple licencia, lo que sin duda tiene una singular trascendencia debido a la ampliación del campo de actuación indemnizatoria y con ello, una apreciable extensión de la garantía patrimonial de los promotores de actos y titulares de actividades¹³⁶⁴.
- Que exista una incompatibilidad sobrevenida, total o parcial, entre el título habilitante y el nuevo Plan modificado o revisado. La contradicción entre el viejo Plan y el nuevo ha de ser objetiva. La conformidad del título habilitante con la nueva ordenación no conduce a su extinción y por tanto, no genera una lesión resarcible. Sólo si existe contradicción entre los aprovechamientos respectivos de ambos planeamientos, procede la extinción de los títulos administrativos habilitantes de la obra o la actividad¹³⁶⁵.

La indemnización que deberá ser satisfecha al propietario deberá retribuir tanto la reducción de aprovechamiento urbanístico, como los gastos efectivamente desembolsados por el propietario por motivo de la ejecución. En cuanto a la reducción del aprovechamiento, debemos distinguir dos posibles situaciones: la primera, aquella en la que la modificación del planeamiento haya ocasionado

¹³⁶² Art. 42.2 de la Ley 6/1998, del Régimen del Suelo y Valoraciones, «*si la edificación ya se hubiera iniciado, la Administración podrá modificar o revocar la licencia, fijándose la indemnización de acuerdo con lo establecido en el número anterior*».

¹³⁶³ STS de 7 de enero de 1999 (ROJ 89/1999, rec. 555/1997, Pte. Rodríguez Arribas).

¹³⁶⁴ PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, op. cit., p. 366.

¹³⁶⁵ FERNÁNDEZ TORRES, J.R., “Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo”, op. cit., p. 194.

una mera reducción del aprovechamiento. En este caso, la indemnización consistirá en el valor de dicha reducción. La segunda, cuando se haya suprimido el aprovechamiento de forma completa. En este caso, la indemnización deberá servir para resarcir la diferencia de aprovechamiento que exista entre el que haya sido patrimonializado conforme al Plan viejo y el susceptible de apropiación de acuerdo con el Plan nuevo, en la medida en que éste sea inferior al primero.

En cuanto se refiere a los gastos devenidos inútiles, su indemnización se corresponde con la regla general establecida por los artículos 139 y siguientes LRJPAC. Podrá solicitar el propietario el reembolso de los gastos originados por la edificación proyectada, consistente básicamente en los honorarios profesionales del técnico y las tasas municipales por expedición de la licencia revocada, así como los costes materiales y financieros que hayan devenido inservibles, pero también los jurídicos que resulten de la resolución, en su caso, de negocios jurídico que no sean susceptibles de materializarse (lucro cesante)¹³⁶⁶.

D. La indemnización por limitaciones o vinculaciones singulares

Si bien en principio, las limitaciones singulares no debieran dar en nuestro ordenamiento jurídico derecho a indemnización, en virtud del principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, la legislación urbanística establece que han de indemnizarse aquellas situaciones en las que una parcela no pueda ser edificada o tenga restricciones en la edificabilidad o usos, siempre que no pueda ser compensada a través de los mecanismos de compensación. Esta regla de igualdad forma parte del contenido normal del derecho de propiedad y constituye un verdadero principio estructural de toda la legislación urbanística, alrededor del que se arbitra todo un arsenal de técnicas más o menos sofisticadas¹³⁶⁷.

Sin embargo, es posible que en determinados casos, no pueda encauzarse el derecho de todos y cada uno de los propietarios a esta equidistribución por ninguna de las vías legalmente establecidas para ello. De esta forma, si en un ámbito territorial determinado por la ordenación, un propietario no puede aprovechar íntegramente su derecho de propiedad en las mismas condiciones que el resto de propietarios de dicho ámbito, se produce una ablación ilegítima del contenido patrimonial del derecho, que ha de ser indemnizada. Al singularizarse el sacrificio patrimonial, al recaer sobre un propietario determinado y concreto unas cargas que no recaen sobre los demás que se

¹³⁶⁶ FERNÁNDEZ TORRES, J.R., "Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo", op. cit., pp. 195-196).

¹³⁶⁷ Véase GALLEGO ANABITARTE, A., "Expropiaciones y supuestos indemnizatorios en el Texto Refundido de 1992", *Catastro*, nº 17, 1993, pp. 14-15.

encuentran en idéntica situación, nace el derecho a indemnización¹³⁶⁸. Es por esta razón que, nuevamente, se afirma que se trata de una indemnización expropiatoria y no de un supuesto de responsabilidad¹³⁶⁹.

Una vinculación singular supondrá, por tanto, la imposición de cargas singulares o excepcionales sobre ciertos derechos, con el fin de garantizar ciertos intereses públicos. No se trata tanto de privar de un derecho previamente adquirido, sino de compensar la desigualdad generada, de forma injustificada, a uno o varios propietarios respecto a la generalidad¹³⁷⁰. Su regulación a día de hoy se recoge en el artículo 35.b) TRLS08 que establece que “Dan lugar en todo caso a indemnización las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa”.

En cuanto a los presupuestos necesarios para que nazca el derecho a indemnización por estas vinculaciones singulares son los que siguen:

En primer lugar, que exista una ordenación urbanística en el ámbito en que se encuentran situados los terrenos, que otorgue edificabilidad.

En segundo lugar, que sea dicha ordenación la que se establezca limitaciones de edificabilidad o una vinculación a determinados usos sobre la parcela afectada, causando una lesión patrimonial, singular frente al resto de parcelas de la actuación. No se trata en absoluto de que las obligaciones impuestas sean contrarias a la ley; todo lo contrario, por eso son merecedoras de indemnización. Y debe tratarse de limitaciones singulares y no de deberes generales, sin ninguna contraprestación económica¹³⁷¹, que conlleven un verdadero perjuicio patrimonial al titular del terreno¹³⁷². También existen tales vinculaciones

¹³⁶⁸ GONZÁLEZ SALINAS, J., “Las plusvalías urbanísticas: sistematización del alcance del artículo 47 de la Constitución Española”, op. cit., p. 1813.

¹³⁶⁹ Afirman su carácter expropiatorio LASO MARTÍNEZ, J.L. y LASO BAEZA, V., *El aprovechamiento urbanístico*, op. cit., p. 343; también BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico común*, op. cit., p. 449.

¹³⁷⁰ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M., *Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007, de Suelo y en la legislación sobre espacios naturales protegidos*, op. cit., pp. 138-139. Véase también ALONSO MAS, M.J., “Sistema de valoración y responsabilidad patrimonial de la Administración en la nueva Ley 8/2007, de Suelo”, *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 8, 2007, p. 150.

¹³⁷¹ Para Chinchilla Peinado, el fundamento de este supuesto es simplemente la vulneración del derecho subjetivo que tienen atribuido todos los propietarios que se incorporan al proceso urbanizador y edificatorio a que se equidistribuyan entre todos ellos los beneficios y las cargas derivadas del planeamiento a través de las diversas técnicas que articule la legislación autonómica. Véase CHINCHILLA PEINADO, J.A., “Urbanismo y responsabilidad patrimonial”, *RDU*, nº 162, 1998, p. 75.

¹³⁷² Como establece la STS de 29 de noviembre de 1989 (ROJ 14188/1989, Pte. Esteban Álamo) «un ejemplo concreto de vinculación singular es la calificación como equipamiento socio-cultural privado, por la limitación de usos que implica; tal calificación suponía una singularidad frente a la regla general del polígono, limitando su aprovechamiento urbanístico, por tanto indemnizable, por aplicación del 87.3

singulares cuando vienen derivadas de la pérdida de aprovechamientos fruto de la catalogación del edificio existente y del destino a gasolinera de la parcela colindante¹³⁷³, con lo que entran dentro del supuesto previsto en el 43 de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Por su parte, la STS de 24 de septiembre de 2008 reconoce el derecho a ser indemnizado porque, con motivo de la modificación del Plan, la parcela litigiosa sufrió una limitación de usos, dado que si bien el planeamiento anterior preveía un uso residencial y deportivo, el nuevo únicamente prevé el de equipamiento deportivo de carácter privado¹³⁷⁴. También hay derecho a indemnización por vinculación singular si el Plan preveía un importante retranqueo con la finalidad de ampliar ciertos espacios ajardinados; al no configurarse por el planeamiento una unidad de ejecución en la que poder haber hecho efectivo el correspondiente reparto de beneficios y cargas y no poder realizarse el mismo por vía de reparcelación –por ser el solar de propietario único y estar dotado de todos los servicios urbanísticos–, no quedó otra alternativa que la adquisición municipal por vía de la expropiación o bien, la declaración de un derecho de indemnización por la existencia de un supuesto de vinculación singular¹³⁷⁵.

En tercer lugar, que dicha vinculación singular suponga una merma efectiva en el aprovechamiento urbanístico¹³⁷⁶.

del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, entendiéndose que «con la revisión del Plan General se impone una verdadera vinculación o cuando menos, una limitación tan singular al Teatro Fleta, que significa una verdadera restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo». En el mismo sentido, véase la STS de 13 de febrero de 2003 (ROJ 945/2003, rec. 9252/1998, Pte. Puente Prieto).

¹³⁷³ Véanse las SSTS de 23 de diciembre de 2008 (ROJ 7371/2008, rec. 5777/2004, Pte. Peces Morate) y de 18 de marzo de 1999 (ROJ 1898/1999, rec. 2410/1994, Pte. Menéndez Hernández). En el mismo sentido, la STS de 5 de diciembre de 1995 (ROJ 6183/1995, rec. 639/1993, Pte. Esteban Álamo), recoge un supuesto en el que los terrenos litigiosos estaban destinados a Plaza de Toros y que el Planeamiento calificó, sin embargo, como equipamiento de tipo socio-cultural de titularidad privada; se intentó en este caso la anulación de la calificación o, subsidiariamente, indemnización por vinculación singular, lo que fue estimado. También la STS de 10 de mayo de 2012 (ROJ 3636/2012, rec. 5342/2009, Pte. Picó Lorenzo) califica la situación producida de vinculación singular y establece el derecho a indemnización por cuanto la actuación urbanística planteada había perjudicado claramente a los propietarios de viviendas, construidas conforme a las licencias en su día concedidas, quienes además de quedarse sin las mismas, pasan a ser propietarios integrados en una Junta de Compensación, con unos derechos sobre el suelo muy limitados y con la imposición de una serie de cargas urbanística.

¹³⁷⁴ STS de 24 de septiembre de 2008 (ROJ 5739/2008, rec. 5949/2004, Pte. Fernández Valverde). En el mismo sentido, véanse las SSTS de 26 de marzo de 2013 (ROJ 1564/2013, rec. 3142/2010, Pte. Peces Morate) y de 11 de octubre de 2011.

¹³⁷⁵ STS de 3 de abril de 2009 (ROJ 3801/2009, rec. 11221/2004, Pte. Fernández Valverde).

¹³⁷⁶ Nótese la sustitución de la referencia al aprovechamiento urbanístico; se debe, según Parejo y Roger a la novedosa utilización de los conceptos de uso y edificabilidad, sin que pueda achacarse a que el legislador trate de prescindir de conceptos cuyo empleo pudiera interpretarse como una predeterminación de las técnicas en la disposición del legislador autonómico. Véase PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2997, de 28 de mayo)*, op. cit., p. 364.

En cuarto lugar, que no pueda ser objeto de distribución equitativa. No ha de ser posible compensar esta limitación o restricción con los mecanismos previstos para la ejecución urbanística en la parcelación correspondiente, con lo que necesariamente debe suponer una desigualdad de trato en perjuicio de los propietarios afectados que, por ello, deben ser indemnizados¹³⁷⁷. A pesar de que la calificación que un PGOU pueda hacer sobre ciertos terrenos puede resultar del todo congruente con los objetivos y fines por él establecidos, de conformidad con la discrecionalidad de la que dispone el planificador en aras de la consecución del interés público, frente al interés privado de los propietarios, en ocasiones esta calificación supone realmente una carga, una limitación de usos, lo que conlleva que se destine la parcela parcialmente a equipamientos en beneficio de la colectividad¹³⁷⁸. Pero ante la imposibilidad de aplicar las técnicas redistributivas y no tener previsto compensación alguna al respecto, a costa en exclusividad de los propietarios de la parcela que ponen su propiedad al servicio de la colectividad, imponiendo un uso que no es el común al resto de la zona y que por ende, crea una evidente desigualdad con una clara desvalorización de los inmuebles. Por tanto, resulta correcto que se persiga el interés público, que en la zona se ofrezca y se dote de servicios de interés social por exigirlo los fines y objetivos del propio planeamiento. Pero una dotación que beneficia a la colectividad, con la correlativa imposición de cargas y limitaciones a un inmueble no puede pesar en exclusividad sobre el propietario del bien afectado. No se trata de un bien destinado específicamente para un uso o dotación determinada, que ha sido construido y destinado desde su origen, a un determinado uso, sino que podría estar destinado a numerosos usos. Se impone, por tanto, una carga especial y exorbitante, que no parece legítima cuando no se articulan mecanismos de compensación y las técnicas redistributivas no son posibles¹³⁷⁹.

Por último, la indemnización deberá satisfacer la reducción de aprovechamiento urbanístico, aplicando las reglas generales de la responsabilidad patrimonial.

E. La indemnización por revocación o demora injustificada en el otorgamiento de licencias

Si hasta ahora hemos visto los supuestos de indemnización con matiz expropiatorio, en este caso el TRLS08 recoge la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, por anulación, demora en el otorgamiento y denegación improcedente¹³⁸⁰. Con anterioridad a la norma

¹³⁷⁷ STS de 27 de febrero de 1987 (ROJ 12584/1987, rec. 213/1983, Pte. Delgado Barrio).

¹³⁷⁸ STS de 11 de octubre de 2011 (ROJ 6809/2011, rec. 1369/2008, Pte. Fernández Valverde).

¹³⁷⁹ STS de 11 de febrero de 2000 (ROJ 1791/2000, rec. 2787/1994, Pte. Enríquez Sancho).

¹³⁸⁰ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M., *Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007, de Suelo y en la legislación sobre espacios naturales protegidos*, op. cit., p. 166.

vigente, también las precedentes han regulado la denegación improcedente de licencias como supuesto que puede dar origen a responsabilidad patrimonial de la Administración, venía regulado en el artículo 44.2 de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. También por demora injustificada y denegación improcedente de licencia de obras, regulando varios supuestos, que pasarían al artículo 240 del Texto Refundido de 1992 y el ya comentado artículo 44.2. a día de hoy, los recoge el artículo 35.d) TRLS08.

En su virtud, darán lugar en todo caso a indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de la anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado. De nuevo el TRLS08 vuelve a referencia a los *títulos administrativos habilitantes* y no directamente a las licencias urbanísticas, como hacía su predecesora en su artículo 44¹³⁸¹. Para Martín Rebollo se trata de un dato revelador ya que este artículo se refiere de forma genérica a los títulos, de modo que cuando hablemos de actuaciones llevadas a cabo sin la cobertura del título o en contra del título otorgado, por ejemplo la suspensión el derribo de una obra, no hay derecho a indemnización alguna, como se podría pretender, dado que no hay lesión indemnizable¹³⁸².

Como sabemos, el artículo 103 CE dispone que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y dentro de dicha función se incardina la potestad de otorgamiento de licencias urbanísticas tanto para la realización de obras como para el ejercicio de actividades, que tiene un carácter eminentemente reglado sin margen alguno para la arbitrariedad¹³⁸³. Sentado, pues, el carácter eminentemente reglado del otorgamiento de licencias, la Administración debe limitarse a realizar un juicio técnico ante cada una de las solicitudes que se presenten, de tal manera que si el proyecto es acorde con la legislación aplicable vigente, otorgará la licencia; y en caso contrario la denegará, sin que sea posible adoptar soluciones intermedias. Tras su otorgamiento, constituye un auténtico acto constitutivo de derecho, que sólo

¹³⁸¹ Art. 44.2º de la Ley 6/1998, del Suelo y Valoraciones, «Cuando se produzca la anulación de una licencia, demora injustificada en su otorgamiento o su denegación improcedente, los perjudicados podrán reclamar de la Administración el resarcimiento de los daños y perjuicios causados, en los casos y con la concurrencia de los requisitos establecidos en las normas que regulan con carácter general dicha responsabilidad. En ningún caso habrá derecho a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado».

¹³⁸² MARTÍN REBOLLO, L., "La responsabilidad local en materia de urbanismo", *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 2007, p. 135.

¹³⁸³ Debemos recordar que el propio Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, establece la obligatoria presentación de un proyecto junto con la solicitud de licencia para verificar si la obra o instalación se adecuan a la normativa urbanística y medioambiental y a las condiciones de seguridad y salubridad que debe reunir en general todo uso pretendido del suelo (arts. 21 y 22).

puede ser modificado si media indemnización, según establecen los artículos 23 y 30 TRLS08¹³⁸⁴. Antes de ella, sólo hay un derecho a solicitarla, sin que tal facultad otorgue derecho alguno a indemnización en caso de modificación de las condiciones de edificación¹³⁸⁵.

Con carácter general, la responsabilidad de las Administraciones Públicas en nuestro ordenamiento jurídico tiene su base, no sólo en el principio genérico de la tutela efectiva que en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos reconoce el artículo 24 CE, sino también, de modo específico, en el artículo 106.2 CE, que dispone que los particulares en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos; asimismo, en el artículo 139 LRJPAC y en el Reglamento de Procedimiento de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo.

La responsabilidad por licencias urbanísticas se determina, por tanto, conforme a las normas que regulan con carácter general la responsabilidad patrimonial de la Administración¹³⁸⁶ de forma que, en cuanto a los requisitos, debemos estar a los que de forma genérica se establecen para esta institución:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio patrimonial, en su doble modalidad de lucro cesante o daño emergente, que sea ilegítimo,

¹³⁸⁴ Véase BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, op. cit., p. 338.

¹³⁸⁵ Como señala la STS de 20 de mayo de 1998 (ROJ 3296/1998, rec. 1339/1994, Pte. González Rivas), la licencia constituye un acto administrativo de autorización por el que se lleva a cabo un control pleno de la actividad para verificar si se ajusta o no a las exigencias del interés público. Se trata pues de un acto de control preventivo, declarativo de un derecho del administrado que no confiere facultades por lo que el contenido del acto ha de ser enteramente reglado. De este modo, la Administración no es libre de conceder o no la licencia, no admitiéndose la discrecionalidad en la materia. Se trata de un acto debido en cuanto que necesariamente debe otorgarse si la actividad proyectada se adapta al ordenamiento aplicable. Constituye un control de la legalidad urbanística.

En cualquier caso, como señala Baño León, la licencia urbanística supone la materialización del derecho a la edificación de todo ciudadano, por lo que su principal efecto es el de autorizar las obras o usos solicitados. Jurídicamente, no sólo tiene efectos declarativos, también tiene efectos jurídicos constitutivos frente a la potestad de la Administración de modificar los planes, dado que la simple solicitud de licencia no asegura que se aplique el derecho vigente en el momento de la petición, ni incorpora al patrimonio del propietario el derecho a edificar, de modo que las restricciones posteriores del planeamiento sólo puedan ser efectivamente aplicadas, previa indemnización. De modo que, si bien es cierto que no es la licencia la que constituye el derecho a edificar o actuar, sino que lo declara, no lo es menos que permite la incorporación efectiva en el patrimonio de su titular del aprovechamiento urbanístico, frente a los cambios de la ordenación. El derecho a edificar no se perfecciona mientras no se otorgue la licencia. Véase BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, op. cit., pp. 366.

¹³⁸⁶ STS de 26 de septiembre de 2000 (ROJ 6785/2000, rec. 3456/96, Pte. Lecumberri Martí).

evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

- Que el daño o lesión patrimonial sufrido por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, en uso de potestades públicas, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal¹³⁸⁷.
 - Ausencia de fuerza mayor
 - Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente por su propia conducta, por haber mediado dolo, culpa o negligencia graves en la actuación del perjudicado, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión.
- a. Anulación de títulos administrativos habilitantes de obras y actividades**

La indemnización de daños y perjuicios por causas de anulación de licencias municipales (de obra, edificación, etc.) es correlato lógico de toda revocación de licencias por tal causa, por ser indudable que ocasiona a su titular unos daños y perjuicios ciertos y determinables, que no tiene el deber jurídico de soportar, al suponer la imposibilidad de continuar realizando la actividad autorizada, pudiendo llegar incluso a la demolición de lo realizado. Por ello es claro que el administrado en estos supuestos sufre una lesión patrimonial que es consecuencia directa del obrar no correcto de la Administración y de ahí la procedencia de la indemnización con base en la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración¹³⁸⁸. La lesión patrimonial se origina por el otorgamiento ilegal de un título administrativo que habilita la ejecución de unas obras de construcción o edificación o el desarrollo de una actividad, pero que contraviene el ordenamiento jurídico.

Existe en este particular una reiterada doctrina jurisprudencial que sostiene la exoneración de la responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido¹³⁸⁹. Así, hay dolo o culpa grave del perjudicado cuando la forma de presentar el proyecto o la actuación en el procedimiento se lleva a cabo por el interesado de formas inexacta o que pudiera razonablemente inducir a error a la Administración, ocultando o

¹³⁸⁷ SSTS de 21 de enero de 2015 (ROJ 159/2015, rec. 1371/2013, Pte. Picó Lorenzo) y de 19 de diciembre de 2014 (ROJ 5394/2014, rec. 3939/2013, Pte. Olea Godoy).

¹³⁸⁸ STS de 27 de mayo de 2008 (ROJ 2644/2008, rec. 1678/2004, Pte. Herrero Pina)

¹³⁸⁹ SSTS de 29 de septiembre de 2010 (ROJ 4756/2010, rec. 5191/2008, Pte. Menéndez Pérez); de 23 de junio de 2009 (ROJ 4084/2009, rec. 1852/2005, Pte. Herrero Pina) y de 27 de diciembre de 1999 (ROJ 8647/1999, rec. 6998/1995, Pte. Pérez Morate).

desfigurando datos¹³⁹⁰. Se exige, sin embargo, que la *gravedad* de la conducta del administrado sea tan intensa que la licencia no se hubiera dado sin ella¹³⁹¹ y que se proyecte sobre el procedimiento de concesión, puesto que las normas urbanísticas obligan a la Administración y a los administrados y el Ayuntamiento no puede prescindir de un examen acabado para comprobar si el proyecto está o no conforme con el Plan o las normas urbanísticas aplicables, para lo cual dispone de los informes de sus servicios técnicos¹³⁹².

b. Demora injustificada en el otorgamiento de títulos administrativos habilitantes

Es bien sabido que la Administración tiene la obligación de resolver expresamente y notificar lo decidido dentro del plazo máximo establecido por la norma en cada caso aplicable, con independencia de su forma de iniciación (art. 42 LRJPAC). En este caso y a pesar de no tratarse de lo deseable, la Administración urbanística puede emplear un lapso de tiempo excesivo en la tramitación de dicha solicitud, sin que exista justificación alguna para esta demora. Esta falta de adopción del acuerdo sobre el título administrativo habilitante de obras o actividades en los plazos legalmente establecidos constituye el supuesto de hecho de la responsabilidad patrimonial, como es la existencia de un funcionamiento anormal de los servicios públicos¹³⁹³.

En cuanto al requisito nuclear de este supuesto, como es la demora injustificada, se trata de un presupuesto necesario, pero no suficiente, pues resulta ineludible que, de forma previa, el solicitante haya cumplido de forma correcta la formulación de la solicitud de licencia, en tiempo y forma, esto es, acompañada de la necesaria documentación, siempre que lo solicitado sea acorde a Derecho.

Ahora bien, en estos casos de demora el tiempo juega en contra de la imputación de responsabilidad patrimonial a la Administración, en el supuesto de mantenerse pasiva ante la solicitud de la expedición de un título administrativo habilitante¹³⁹⁴. La respuesta tradicional a la inactividad en este ámbito es el silencio positivo, el acto presunto favorable, lo que hasta tiempos presentes suponía descartar la responsabilidad por existir una solución en principio más satisfactoria, como era la obtención de lo pedido si transcurrían los plazos del silencio. Para Martín Rebollo, las previsiones expresas de la Ley de Suelo vigente enervan las anteriores reticencias, al prever expresamente la

¹³⁹⁰ STS de 15 de abril de 2003 (ROJ 2693/2003, rec. 11854/2003, Pte. González Navarro).

¹³⁹¹ STS de 28 de mayo de 1997 (ROJ 3762/1997, rec. 4189/1996, Pte. Xiol Ríos).

¹³⁹² STS de 26 de septiembre de 1990 (ROJ 6052/1990, Pte. De Oro-Pulido López).

¹³⁹³ STS de 18 de octubre de 2011 (ROJ 6636/2011, rec. 2093/2009, Pte. Lecumberri Martí).

¹³⁹⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de Suelo, Ley 8/2007, de 28 de mayo, Vol. 2, op. cit., p. 1290.*

responsabilidad¹³⁹⁵. Identificar cuándo hay demora y cuándo esa demora resulta injustificada no será tarea fácil. Siendo relativamente breve el plazo del silencio positivo, durante ese plazo no parece que quepa hablar de retraso injustificado en los supuestos normales, a no ser que puedan demostrarse circunstancias ubicables en la desviación de poder que alarguen innecesaria y conscientemente lo que pudo otorgarse en menos plazo. Si después de obtener la licencia por silencio positivo la Administración competente, que será la local, dicta un acto expreso concediéndola no parece que ese supuesto integre el requisito de la responsabilidad porque la licencia ya se ha obtenido por un acto presunto, aunque quizá pudieran alegarse daños demostrados por no lograr antes aquello a lo que finalmente se tenía derecho.

Para Beltrán Aguirre, sin embargo, el presupuesto del silencio administrativo positivo hace que muy difícilmente pueda hablarse de demora injustificada en el otorgamiento de licencias de edificación a efectos de postular una indemnización. No obstante lo anterior, se ha convenido que el otorgamiento de la licencia fuera del plazo habilitado por la vía del acto presunto positivo supone un retraso injustificado que puede causar daños y perjuicios al peticionario. Es este el parecer general de la jurisprudencia, que niega la existencia del silencio positivo cuando la licencia hubiera debido denegarse¹³⁹⁶.

c. Denegación improcedente de los títulos administrativos habilitantes

En cuanto se refiere a la denegación de la solicitud de licencia urbanística, para que haya responsabilidad patrimonial se exige la correspondiente declaración administrativa o jurisdiccional del carácter improcedente de la denegación de la licencia¹³⁹⁷, que ha de hacerse de forma previa. Aunque normalmente no quedará establecido este requisito hasta que, impugnada la denegación en vía administrativa, en su caso o judicial, quede firme el pronunciamiento sobre su disconformidad a Derecho. Pero no es necesario que, además, la denegación sea extemporánea, pues se pretende sencillamente evitar que del funcionamiento del servicio público –por emplear la terminología del artículo 106.2 CE–, se siga una lesión, anudando por ello expresamente a dicho funcionamiento, tempestivo pero anormal, el deber de indemnizar¹³⁹⁸. Así, por

¹³⁹⁵ Esto no significa en ningún caso que la responsabilidad sea automática, ya que habrá que demostrar la realidad y efectividad del daño producido por el retraso injustificado. Véase MARTÍN REBOLLO, L., “La responsabilidad local en materia de urbanismo”, op. cit., pp. 137-138. En el mismo sentido se pronuncian Parejo Alfonso y Roger Fernández, para quienes la finalidad perseguida es lograr el funcionamiento correcto de la Administración y el cumplimiento de sus obligaciones legales. Véase PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, op. cit., p. 369.

¹³⁹⁶ STS de 30 de abril de 1991 (ROJ 2332/1991, rec. 1821/1991, Pte. Hernando Santiago).

¹³⁹⁷ LASO BAEZA, V., “El nuevo régimen de los supuestos indemnizatorios en la Ley 6/1998, de 13 de abril”, op. cit., p. 169.

¹³⁹⁸ PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. G., *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, op. cit., p. 370.

ejemplo, se incluirían en este supuesto los casos en que la licencia se otorga, pero se condiciona indebidamente. Sin embargo, el reconocimiento del derecho a ser indemnizado por esta causa ha sido rigurosamente excepcional¹³⁹⁹.

¹³⁹⁹ GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G., “La responsabilidad patrimonial de la Administración por actuaciones urbanísticas”, en GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G. (Ed.), *El nuevo régimen del suelo*, Gobierno de Aragón, 2007, pp. 286-287.

CAPÍTULO CUARTO

LA PROTECCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS EN EL SISTEMA DEL COMMON LAW

Si en el primer capítulo hicimos mención a la regulación de las expectativas que el sistema del *Common Law* lleva a cabo en el Derecho Privado, ahora toca el turno a su estudio desde el punto de vista del *Public Law*¹⁴⁰⁰, esto es, las que de forma genérica pueden derivar de la actividad de los poderes públicos para, finalmente, ver el tratamiento de las mismas en la valoración del suelo.

Para ello veremos, en primer lugar, qué son en realidad las «*legitimate expectations*» en este sistema jurídico y si pudieran tener alguna semejanza con la institución que estamos estudiando. Dedicaremos atención a la tipología de estas expectativas y a sus características, llevando a cabo por último un pequeño estudio comparativo de esta figura en diferentes países sometidos al *Common Law system*, como Inglaterra, Escocia, Canadá, Australia e Irlanda.

1. LA EXISTENCIA DE «LEGITIMATE EXPECTATIONS» FRENTE A LOS PODERES PÚBLICOS

Debemos partir de las diferencias ya señaladas en cuanto al *Common Law system* anglosajón y el *Civil Law system* europeo¹⁴⁰¹ y, en concreto, de la sostenida

¹⁴⁰⁰ De forma amplia, se entiende por *Public Law* aquel que se refiere al ejercicio del poder por parte de las autoridades públicas y difiere del *Private Law*, que trata las relaciones que se entablan entre particulares y/o empresas privadas. Una de las primeras sentencias en adoptar esta distinción es la *R v Panel on Takeovers & Mergers, ex parte Datafin plc (1987) QB 815*.

¹⁴⁰¹ A pesar de que se haya hablado de convergencia entre ambos sistemas, lo bien cierto es que siguen presentando significativas diferencias, que tienen que ver sobre todo con la diferente prioridad que se otorga a las fuentes del Derecho (como sabemos, en el *Common Law* prima la jurisprudencia); pero existen otras diferencias igualmente destacables, como el estilo más formal de las sentencias del *Civil Law system* o incluso la interpretación que hacen los tribunales de las normas legales, ya que en el *Civil Law* se trata de descubrir la intención del legislador, llegando incluso a lo establecido en los anteproyectos de las normas y en los reglamentos, mientras que en el *Common Law*, las leyes parlamentarias se crean a partir de la existencia de un

inexistencia de Derecho Administrativo como Derecho propio de las Administraciones Públicas, órganos igualmente inexistentes como tales en dicho sistema. Así lo puso de manifiesto Dicey, al afirmar la supremacía del denominado *Rule of Law*¹⁴⁰². Mantiene este autor, además, la igualdad en la sujeción al mismo tipo de ley -la ordinaria- para toda clase de personas, incluidos los poderes públicos; de modo que no era posible sostener la existencia de un Derecho Administrativo forjado a imagen y semejanza del francés, dado que bajo el *Rule of Law*, el Gobierno en cualquiera de sus variadas manifestaciones sólo puede ser cuestionado por sus acciones ante los tribunales ordinarios y aplicando las leyes ordinarias.

A pesar de que esta visión de Dicey ha sido predominante en el Derecho consuetudinario, muchos autores de la época se alzaron contra esta teoría, sosteniendo la efectiva existencia del Derecho Administrativo en Inglaterra¹⁴⁰³. El paso del tiempo, la modernización del *Common Law* y el fortalecimiento del Ejecutivo inglés han sido las razones predominantes¹⁴⁰⁴. Más de un siglo después, la teoría de Dicey ha sido calificada de tradicional, pero caduca¹⁴⁰⁵ y el

precedente judicial que les de sustento. Véase HERMIDA, J., "Convergence of Civil Law and Common Law contracts in the space field", *Hong Kong Law Journal*, nº 34, 2004, p. 341.

¹⁴⁰² Sostiene Dicey la «*absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power and excludes the existence of prerogatives or even wide discretionary power on the part of government*». Véase DICEY, A.V., *Introduction to the study of the Law of Constitution*, Indianápolis, LibertyFund, 1982, p. 198.

¹⁴⁰³ Así, Wade sostiene que el *administrative law* existe efectivamente y se encarga del control del poder del Ejecutivo. Sustenta esta idea en la evolución histórica de este poder; la Revolución Industrial supuso un importantísimo cambio de la sociedad inglesa, en el que el papel normativo del Estado fue crucial. A lo largo del siglo XX, las funciones del Estado crecieron, en parte gracias a la delegación de funciones del Parlamento al Ejecutivo, lo que hizo necesario crear un cuerpo de principios legales para controlar y evitar el abuso que de estos poderes se pudiera llevar a cabo por aquél. Es aquí cuando surge el Derecho Administrativo. Véase WADE, W. y FORSYTH, C., *Administrative law*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 68-73.

¹⁴⁰⁴ Para Maitland, año tras año, el Gobierno de Inglaterra se torna cada vez más importante, con mayores atribuciones de funciones y competencias. En su opinión, "nos estamos convirtiendo en una nación cada vez más gobernada por toda clase de consejos, juntas y funcionarios, centrales y locales, superiores e inferiores, que ejercen las competencias que les han atribuido las modernas leyes". Se discute, ante esta nueva situación, la objetividad del Ejecutivo, surgiendo la necesidad de establecer un control sobre el mismo. Se descartó, sin embargo, que fuera el Parlamento quien debiera llevar a cabo estas tareas de control, por lo que una de las propuestas fue que fueran los propios jueces los que asegurasen el recto uso del poder por parte del Gobierno. Pero como tampoco los jueces estaban exentos de toda duda en cuanto a su completa objetividad, se resolvió la creación de un conjunto de principios, eminentemente jurisprudenciales, que debían ser aplicados por los propios tribunales cuando juzgasen la adecuación a Derecho de la actuación administrativa. Es este compendio de normas lo que se conoce como *administrative law*. Véase MAITLAND, F. W., *The Constitutional history of England: a course of lectures delivered*, Cambridge, Cambridge University Press, 1965, p. 402.

¹⁴⁰⁵ Véanse las Sentencias Regina v Lancashire County Council, ex parte Huddlenton (1986) 2 ALL ER 941 (CA); también Tata Cellular v Union of India (1994) AIR 11, SCC. Y la Sentencia Liversidge v Anderson (1941) 3 All ER 338 (HL).

administrative law ha comenzado a verse de un modo mucho más positivo en el Derecho anglosajón, haciendo referencia al estudio de las normas y procedimientos que sirven para promover las buenas prácticas administrativas de los órganos públicos y que proporciona, además, mecanismos de corrección, bien judiciales, bien de otro tipo, en caso de reclamaciones contra la actividad administrativa¹⁴⁰⁶. No hay que incurrir, sin embargo, en el error de intentar comparar el incipiente *administrative law* con el Derecho Administrativo que conocemos en el sistema continental, ya que son muy distintos¹⁴⁰⁷.

En cuanto se refiere a las expectativas, este creciente poder de los entes públicos ha supuesto un reto para los ordenamientos jurídicos de muchos países. Los modernos Estados *administrativos* tienen atribuidas funciones e implementan programas públicos a una escala impensable tiempo atrás, con el objeto de satisfacer las cada vez más complejas necesidades de nuestra sociedad. Gran parte de los debates políticos se centran en determinar el alcance y extensión de las tareas del Estado, sus objetivos últimos y la forma en que deben conseguirlos. Este incremento de poder supone, asimismo, el aumento de la posibilidad de que su ejecución se lleve a cabo de forma arbitraria o injusta de cara a los ciudadanos. Por ello, el gran reto ha sido, pues, reconocer que al tiempo que los poderes públicos desarrollan de forma legítima funciones sociales, también ejercitan competencias que pueden afectar negativamente los intereses de los particulares, actuación que por tanto, debe estar sujeta a revisión.

La forma en la que los distintos ordenamientos jurídicos han hecho frente a esta revisión de la actividad pública es muy variada, porque mientras que el Derecho continental establece que sean los tribunales contencioso-administrativos los que se encarguen de juzgar esta actuación pública aplicando el Derecho Administrativo, en Inglaterra por el contrario, el desarrollo de la Administración se acomodó, como sabemos, al tradicional Derecho consuetudinario y a los tribunales ordinarios. Los poderes públicos estaban sujetos a los mismos procesos y principios que se aplicaban a los ciudadanos.

Sin embargo, en las últimas décadas estamos asistiendo a un proceso de cambio en la actitud de los tribunales, que han comenzado a establecer diferencias conceptuales entre los procedimientos aplicables en los tradicionales asuntos de

¹⁴⁰⁶ De ahí que se haya concluido que el moderno *administrative law* es una delicada combinación entre el «*Droit Administratif*» francés, el «*Verwaltungsrecht*» alemán y el «*Rule of Law*» de Dicey, aderezado con una poderosa influencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No debemos, por tanto, caer en la tentación de pensar que el Derecho Administrativo de ambos sistemas jurídicos hace referencia a similares realidades, dado que nada tienen que ver. Véase THOMAS, R., *Legitimate expectations and proportionality in administrative law*, Oregon, Hart Publishing, 2000, pp. 3-4.

¹⁴⁰⁷ Véase THOMPSON, K. y JONES, B., “Administrative Law in the United Kingdom”, en SEERDEN R. (Ed.), *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A comparative analysis*, Cambridge, Intersentia, 2012, pp. p. 177.

Public Law y los de *Private Law*¹⁴⁰⁸, algo impensable hasta el momento desde el tradicional *Common Law*. Así, los principios relativos a la proporcionalidad y a las expectativas de los ciudadanos, típicos del *Private Law*, son utilizados en mayor medida por estos tribunales, con el propósito de que los poderes públicos muestren el respeto debido a los ciudadanos¹⁴⁰⁹.

Esto es así puesto que las afirmaciones y promesas llevadas a cabo por los órganos públicos frente a los particulares juegan un importante papel en este sistema jurídico, pero es necesario establecer hasta qué punto obligan y qué posibilidades de defensa existen en caso de que se incumplan. De ahí que se haya arbitrado lo que se conoce como la «*Public Law doctrine of legitimate expectations*». Esta doctrina establece que las expectativas nacen cuando los órganos públicos aseguran a los ciudadanos que actuarán de una manera concreta («*representation*»). El fundamento conceptual de la misma no está del todo claro, ya que inicialmente ni siquiera se estableció una explicación sobre lo que debía entenderse por expectativa¹⁴¹⁰. De ahí que se barajaran diversas posibilidades, a nivel doctrinal y jurisprudencial, desde el incumplimiento de una promesa, hasta una forma de «*estoppel*», figuras ambas propias del *Private Law*, pasando por sostener la confianza legítima como base de las expectativas, de acuerdo con la interpretación del TJUE.

Afortunadamente, el incipiente *administrative law* inglés ha abandonado progresivamente estas teorías clásicas, para adoptar bases más cercanas al Derecho que le es propio, el *Public Law*. De ahí que, la defensa de las expectativas creadas por los poderes públicos se articule, sobre todo, en base al principio de «*good administration*», que de forma amplia obliga a los poderes públicos y que puede resumirse en los principios de celeridad, eficiencia y justicia¹⁴¹¹. Así, en la Sentencia Paponette, se dijo que cuando un poder público

¹⁴⁰⁸ THOMAS, R., *Legitimate expectations and proportionality in administrative law*, op. cit., p. 4.

¹⁴⁰⁹ Lo que resulta curioso es que, si bien en el resto de ordenamientos jurídicos, el Derecho público ha evolucionado de la mano del Derecho Administrativo, los tribunales ingleses se han esforzado en elaborar principios más propios del *Common Law*. De ahí la afirmación de que efectivamente existe un Derecho Administrativo en el sistema anglosajón, aunque poco tenga que ver con el que nosotros conocemos.

¹⁴¹⁰ Véase, más adelante, el *dictum* de Lord Denning en la Sentencia *Schmidt v Secretary of State Home Affairs* (1969) 2 Ch 149, 170, en las notas 754 y 769.

¹⁴¹¹ Se ha dicho que este principio no acaba en la obligación que tienen los poderes públicos de cumplir la ley, sino que engloba otras muchas obligaciones, como la referida a la implementación satisfactoria de los programas públicos y la realización efectiva de los objetivos establecidos en los mismos. Se trata, en realidad, de aspectos de suma importancia que se contienen en el principio de «*good administration*», que debería incorporarse necesariamente en todo programa político. Además, debemos entender que engloba la adhesión al *hard law* y también al *soft law*; a las políticas y a los procedimientos; a la actuación dentro de los plazos señalados al efecto; precisión en el suministro de información; en la motivación de sus actuaciones; y sobre todo, a actuar de forma razonable, justa y proporcional. Véase CANE, P., *Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 377.

está considerando si actuar o no de forma que incumpla una promesa que ha generado una expectativa legítima, los principios de «*good administration*» y de justicia obligan a que tenga en cuenta que puede incumplir una promesa¹⁴¹².

1.1. REQUISITOS PARA EL NACIMIENTO DE EXPECTATIVAS EN «PUBLIC LAW»

La anteriormente referida doctrina de las «*legitimate expectations*» establece ciertas características comunes que necesariamente deben darse, de forma conjunta, para poder sostener la existencia de expectativas legítimas frente a los poderes públicos¹⁴¹³. Estos requisitos han sido incorporados por los ordenamientos jurídicos de aquellos países integrados en el *Common Law*, aunque como veremos, algunos han establecido ciertas reservas al respecto.

Así, los requisitos que deben darse necesariamente para que el ciudadano disponga de una «*legitimate expectation*» frente a los poderes públicos, son los que siguen:

- a) *Existencia de una promesa clara efectuada por un órgano público*¹⁴¹⁴. Este requisito puede darse de forma clara en tres supuestos concretos: cuando por parte de los poderes públicos existe una «*formal policy*», una «*clear representation*» o bien una «*existing practice*»¹⁴¹⁵. En cualquier caso,

¹⁴¹² Véase la Sentencia *Paponette & Ors v Attorney General of Trinidad and Tobago* (Trinidad and Tobago) (2010) UKPC 32. En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia *Bhatt Murphy v Independent Assessor* (2008) EWCA.

¹⁴¹³ CAMPBELL, M., "The legal consequences of promises and undertakings made by public bodies", *Canterbury Law Review*, nº 8, 2002, p. 242.

¹⁴¹⁴ Resulta de interés en este punto la cuestión planteada por Craig en cuanto a si la externalización de funciones públicas por parte de la Administración podría activar la protección de los derechos reconocidos en la Human Rights Act de 1998. Véase CRAIG, P., "La externalización de funciones públicas, la ley británica de derechos humanos y el alcance del control judicial", *REDA*, nº 154, 2012, p. 14.

¹⁴¹⁵ Es la Sentencia *Council of Civil Service Unions v. Ministers for the Civil Service* (1985) AC 374, 408 la que recoge en qué casos se generan estas expectativas. Así, Lord Diplock estableció que estas expectativas son creadas, bien por una promesa hecha de forma expresa en nombre de una autoridad pública; bien por una actividad administrativa regular que un ciudadano puede esperar legítimamente que continúe dándose. Por esta razón, las expectativas legítimas se derivan única y exclusivamente de la actividad administrativa, tanto formal como informal. Aunque debemos entender «formalidad» en un sentido muy amplio, ya que el concepto dogmático de acto administrativo es inexistente en el Derecho público inglés. Pero también los actos no formales –«*informal representations*»– son creadores de expectativas y abarcan desde una promesa por parte de la autoridad competente, hasta una política pública difundida entre la ciudadanía.

Para Schönberg, «*administrative representation*» significa la práctica administrativa consolidada, esto es, la conducta o declaración realizada por una autoridad pública. Véase SCHÖNBERG, S., *Legitimate expectations in administrative law*, New York, Oxford University Press, 2003, pp. 50-51.

pueden ser realizadas de forma general, para todos los ciudadanos o bien de forma concreta, para un receptor determinado.

Las políticas oficiales («*formal policies*») sentadas por los poderes públicos crearán expectativas en los ciudadanos, derivadas de la propia implementación de tales políticas, a menos que existan motivos para que decidan apartarse de ellas¹⁴¹⁶. De los tres tipos de acciones que pueden generar una expectativa, esta es la que más polémica ha generado, como veremos, por los principios que están en juego¹⁴¹⁷.

Por su parte, las «*representations*» incluyen promesas, afirmaciones, actos escritos, prácticas y declaraciones políticas de los órganos públicos¹⁴¹⁸. Si bien no toda «*representation*» es creadora de legítimas expectativas en los ciudadanos, dado que se exige a estos órganos públicos una conducta similar a la que crea expectativas en *Private Law* por la ruptura de una promesa ¹⁴¹⁹, es evidente que esta conducta es completamente incompatible con el principio de buena administración («*good administration*»).

Lo mismo con respecto a la prácticas habituales («*existing practice*»); surgirá una expectativa cuando se priva a una persona de algún beneficio o ventaja del que disponía en el pasado y había disfrutado sin oposición de los poderes públicos, de modo que pudiera esperar legítimamente una continuación en tal disfrute hasta que hubiera una

¹⁴¹⁶ Sentencias *Laker Airways Ltd v Department of Trade* (1977) QB 643, 707. Sentencia *R v MAF ex p Hamble (Offshore) Fisheries Ltd* (1995) 2 All ER 714, 730. Sentencia *HTV v Price Commission* (1976) ICR 170. Sentencia *In Re Preston* (1985) 2 AC 835, 865; Sentencia *Council of Civil Service Unions v Minister of the Civil Service* (1985) AC 374, 401; y Sentencia *Lever Finance Ltd v Westminster (City) LBC* (1971) 1 QB 222, 230.

¹⁴¹⁷ De forma general, los tribunales se han mostrado reacios a intervenir cuando se trata de expectativas derivadas de los cambios de política de los órganos públicos, máxime en los supuestos de «*substantive expectations*», dado que supondría el entorpecimiento de la discrecionalidad administrativa. Así, véase la Sentencia *Bhatt Murphy v Independent Assessor* (2008) EWCA, en la que se recoge que el poder de los órganos públicos para cambiar sus políticas está sometido al deber general de ser justo. Así, una modificación en sus «*policies*» que de otro modo sería considerada impecable por su corrección, puede ser tachada de injusta por una actividad o inactividad previa de este órgano. Mientras que en la Sentencia *Hargreaves* se dijo que sólo podría reconocerse la defensa de tales expectativas si podía acreditarse que la nueva política era «*irrational, perverse or unreasonable*» (Sentencia *Hargreaves v Secretary of State for the Home Department* (1997) 1 WLR 906. Véase asimismo, ROBERTS, M., “Public Law representation and substantive legitimate expectations”, *The Modern Law Review*, vol. 64, nº 1, 2001, p. 117.

¹⁴¹⁸ ROBERTS, M., “Public Law representation and substantive legitimate expectations”, op. cit., p. 112.

¹⁴¹⁹ Sentencia *In Re Preston* (1985) 2 AC 835, 852; Sentencia *HTV v Price Commission* (1976) ICR 170,185-6 y también la Sentencia *Northern Roller Milling Co v Commerce Commission* (1994) 2 NZLR 747, 754.

comunicación, que basándose en argumentos racionales, justificase la revocación de tal beneficio¹⁴²⁰.

De existir cualquier tipo de ambigüedad en cuanto a la actividad desarrollada por la Administración¹⁴²¹, se rechaza la existencia de expectativas. Para que éstas se den, es perentorio que se desprendan de forma clara e inequívoca¹⁴²².

- b) *Incumplimiento*. Debe existir un incumplimiento efectivo («*resiling*»). por parte del órgano público, de las políticas, prácticas o promesas efectuadas¹⁴²³. Ahora bien, existe un motivo por el que los poderes públicos pueden exonerarse de responsabilidad, como es la existencia de interés público que se considera superior¹⁴²⁴.
- c) *Primacía de la ley*. El respeto a una expectativa legítima de un ciudadano nunca puede obligar a un órgano público a actuar de forma contraria a lo que establecen las leyes¹⁴²⁵. De hecho, la doctrina jurisprudencial sostiene que sólo se crearán obligaciones cuando no sean contradictorias con el sentido de la ley, lo que claramente incluye la creación de expectativas legítimas¹⁴²⁶. La tendencia ha sido, por tanto, al reconocimiento de «*legitimate expectations*» frente a los poderes públicos, salvo que existiera una causa de interés público que exigiera abandonar esta doctrina¹⁴²⁷.
- d) *Competencia para efectuar una promesa vinculante*. Se trata de un aspecto crucial en la vida de las «*legitimate expectations*», dado que no serán legítimas si no son hechas por un órgano que disponga de competencia para ello¹⁴²⁸.

¹⁴²⁰ Véase la nota 1394 sobre el dictum de Lord Diplock en la Sentencia *Council of Civil Service Unions v. Ministers for the Civil Service* (1985) AC 374, 408.

¹⁴²¹ Esta misma Sentencia estimó la existencia de expectativas ante la presencia de una clara «*invariable practice*», que ponía de manifiesto una expectativa clara, sin ambigüedades y desprovista de cualesquiera otras calificaciones.

¹⁴²² Véase la Sentencia *Niazi v Secretary of State for the Home Department* (2008) EWCA.

¹⁴²³ BROWN, A., "Justifying compensation for frustrated legitimate expectations", *Law and Philosophy*, n° 30 (6), 2011, p. 699. En el mismo sentido, véase PERRY, A. y AHMED, F., "The coherence of the doctrine of legitimate expectations", *Cambridge Law Journal*, vol. 73, n° 1, 2014, pp. 61-85.

¹⁴²⁴ Sentencia *Leonard Cheshire* (2002) 2 All ER 936.

¹⁴²⁵ Sentencia *Hamble (Offshore) Fisheries Ltd v MAF* (1995) 2 All ER 714, 731.

¹⁴²⁶ Sentencia *MFR Underwriting Agents v IRC* (1990) 1 WLR 1545.

¹⁴²⁷ Sentencia *Attorney of Hong Kong v Ng Yuen Shiu* (1983) 2 AC 629.

¹⁴²⁸ La Sentencia *Begbie* estableció que una promesa pre-electoral no era vinculante dado que se había realizado antes de que dicha persona formara parte del órgano público; no se trataba, por

- e) *Concurrencia de circunstancias que hagan pensar en la efectiva existencia de una promesa vinculante.* Es evidente que no toda afirmación o conducta desarrollada por un órgano público dará lugar a una expectativa, a pesar de que en el ánimo del destinatario nazca dicha expectativa. De ahí que sea necesario, además, que se den ciertos factores de los que se desprenda sin lugar a dudas la certeza de la expectativa:
- Debe existir un juicio crítico por parte del receptor de ese comportamiento¹⁴²⁹.
 - Es necesario que el acto del que emana la expectativa sea legal, público y notorio («*proper disclosure*»). Se exige, por tanto, una divulgación de dicha promesa¹⁴³⁰.
 - Efectivo conocimiento por parte de su receptor. La confianza de un ciudadano en la promesa efectuada por un órgano público requiere que éste crea que efectivamente, se trata de una promesa¹⁴³¹. Este hecho a menudo se pasa por alto, pero se trata de una cuestión esencial: para que exista una expectativa, la persona interesada debe *esperar* algo. De ahí que, si este interesado no espera nada, aún a pesar de que el resto de personas sí lo hagan, como su expectativa no existe, no puede protegerse¹⁴³².
 - No es necesario, sin embargo, acreditar la existencia de un perjuicio efectivo en el receptor de dicha promesa («*promisee*»). La

tanto, de una expectativa. Véase *Begbie v Secretary of State for Education and Employment* (2000) 1 WLR 1115, 1125. En un sentido similar, la Sentencia *Rowland v Environment Agency* (2003) EWCA, recoge que la legislación inglesa no permite a los ciudadanos conservar ciertos beneficios que hayan sido otorgados por una expectativa legítima, sea del tipo que sea, si la creación o el mantenimiento de dicho beneficio está más allá del poder del órgano del que emana dicha expectativa.

¹⁴²⁹ Véanse las Sentencias *MFK Underwriting Agents v IRC* (1990) 1 WLR 1545, 1569. La Sentencia *Matrix- Securities v IRC* (1994) 1 WLR 334. También la Sentencia *Launder v Governor of Brixton Prison* (1998) EWHC 172. Y la Sentencia *R v North and East Devon Health Authority v Coughlan* (1999) EWCA Civ 1871.

¹⁴³⁰ Sentencias *MFK Underwriting Agents v IRC* (1990) 1 WLR 1545, 1569; y también *Matrix- Securities v IRC* (1994) 1 WLR 334.

¹⁴³¹ Sentencia *Durant v Greiner* (1990) 21 NSWLR 119.

¹⁴³² Sentencia *Hargreaves v Secretary of State for the Home Department* (1997) 1 WLR 906. Sentencia *Begbie v Secretary of State for Education and Employment* (2000) 1 WLR 1115, 1127. Y también la Sentencia *Minister of State for Immigration v Teoh* (1995) 183 CLR 273.

jurisprudencia ha estimado la existencia de expectativas a pesar de que no se haya dado un menoscabo real¹⁴³³.

- Por último, los errores de Derecho no generan expectativas¹⁴³⁴.

1.2. TIPOS DE EXPECTATIVAS DERIVADAS DE LA ACCIONES PÚBLICAS

A la vista de que existen tres formas distintas por las que la actividad de los órganos públicos puede suscitar expectativas en los ciudadanos, la tipología de éstas últimas será ciertamente variada. Por ello, se han establecido diversas clasificaciones, en atención a diferentes criterios de ordenación.

La primera clasificación atiende a la trascendencia jurídica de estas promesas. Se distinguen así, las «*legitimate expectations*» de las «*reasonable expectations*»¹⁴³⁵. Sólo las primeras tienen consideración jurídica en el *Common Law system*. En cuanto a las «*reasonable expectations*», no se trata de un término técnico-legal en realidad. Suele utilizarse normalmente en el lenguaje ordinario, para hacer referencia a las que ostenta una persona que han actuado con la diligencia debida. Son las creencias justificadas, en cuanto a la probabilidad, de un evento

¹⁴³³ La Sentencia *Regina (Bancoult) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (nº 2)* (2009) estableció que para reconocer la existencia de una expectativa no es esencial que exista un perjuicio efectivo, aunque se trata de una cuestión de gran relevancia para decidir si la adopción de una política en conflicto con la promesa sería un abuso de poder y un cambio de política de este tipo puede ser justificado por el interés público.

¹⁴³⁴ Sentencia *Tay v Attorney-General* (1992) 2 NZLR 693 y también la Sentencia *In Re Preston* (1985) 2 AC 835.

¹⁴³⁵ Algunos autores sugieren la posibilidad de una modificación terminológica que evite confusiones. Así, Watson afirma que sería dable sustituir la expresión «*legitimate expectations*», por la de «*reasonable expectations*» o incluso por la expresión «*expectation legitimately derived from the authority's promise*», esto es, expectativas que derivan de forma legítima de promesas de los órganos públicos. Con ello se evitaría el uso, incorrecto en su opinión, del término «*legitimacy*» (legitimidad), dado que no excluye la discrecionalidad de quien resuelve. Véase WATSON, J., "Clarity and ambiguity: a new approach to the test of legitimacy in the law of legitimate expectations", *Legal Studies*, vol. 30, nº 4, December 2010, p. 635.

Mitchell añade una tercera variable a la ecuación, los «*legal entitlements*» o derechos legítimos, ya que en su opinión, estas tres figuras («*reasonable expectations*», «*legitimate expectations*» y «*legal entitlements*») son diferentes pasos que se dan en el camino hacia el reconocimiento de un derecho. En su opinión, mientras que las «*legitimate expectations*» suponen un paso más en la motivación para el reconocimiento de la expectativa, su fundamentación debe ser normativa, los «*legal entitlements*» suponen el reconocimiento que el ordenamiento jurídico otorga a las expectativas legítimas, por ejemplo, al requerir el pago de una indemnización en caso de que la expectativa sea frustrada. Véase MITCHELL, C., "Leading a life on its own? The roles of reasonable expectation in Contract Law", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 23, nº 4, 2003, pp. 643-644. Esto nos recuerda necesariamente a la teoría del «desenvolvimiento de derechos».

futuro o incluso de un derecho, pero sin que tengan una base jurídica real¹⁴³⁶. Mientras que las «*legitimate expectations*» aparecen cuando el propio ordenamiento jurídico reconoce su fundamento y les atribuye consecuencias procesales, sustantivas y, por ende, indemnizatorias¹⁴³⁷.

Por todo ello, podemos afirmar que el concepto inglés de expectativa que más se aproximaría a las tratadas en este capítulo, se corresponde con el de *legitimate expectations*, por ser aquellas que tienen relevancia jurídica y por ello, acceso a los tribunales. No así, las *reasonable expectations*, que están más cercanas a lo que conocemos como *spes vana*, al tratarse de meras conjeturas subjetivas del interesado, sin trascendencia jurídica alguna¹⁴³⁸.

El segundo criterio clasificatorio atiende al contenido de las «*legitimate expectations*». Existen, en este caso, dos grandes tipos de expectativas; por un lado, las «*substantive expectations*» y por otro, las «*procedural expectations*».

¹⁴³⁶ Para Munzer, el concepto genérico de «*reasonable expectation*» supone que quien ostenta esta expectativa («*the expector*») cree que ostenta un cierto título, un derecho, para ser tratado de un modo concreto lo que está justificado de forma objetiva en su creencia de que dispone de una expectativa, por muy débil que ésta sea. Pero sostiene que se debe caer en el error de estimar que se trata de meras esperanzas («*hopes*», «*simply expect*»). Así, una expectativa es una mezcla entre la disposición personal para predecir que un evento cierto sucederá y la actitud de sentirse con derecho a contar con que efectivamente ocurrirá. Las expectativas también son distintas de las esperanzas –«*hopes*»-. Quien tiene esperanza tiene confianza en el hecho que va a ocurrir, pero su actitud es de simple deseo o voluntad. Véase MUNZER, S., *A theory of property*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 28. Se sostiene, por ello, que el término «*reasonable*» puede expresar no sólo que sean razonables, sino también racionales, normales o incluso morales. Véase SMITH, S., “The reasonable expectations of the parties: an unhelpful concept”, *Canadian Business Law Journal*, Vol. 48, nº 3, 2010, p. 367.

¹⁴³⁷ SCHØNBERG, S., *Legitimate expectations in administrative law*, op. cit., p. 6.

¹⁴³⁸ Véase la Sentencia de la House of Lords, In re Findley (1985), AC 318.

Sin embargo, al igual que ocurre en España, también la utilización del término «*legitimate expectation*» se ha usado de forma incorrecta, debido a la excesiva vulgarización del concepto. La Sentencia *Cinnamond v British Airports Authority* (1980) 2 ALL E.R. 368 es buen ejemplo de ello. Lord Denning alegó que las partes no tenían ninguna expectativa legítima debido a su conducta previa calificada de poco meritoria. De este modo, el uso de la expresión «*legitimate expectation*» en esta sentencia concreta servía para ocultar que la desestimación del asunto estaba basada en la propia valoración que el tribunal había hecho de la falta de requisitos necesarios para poder satisfacer la petición genérica de expectativas del recurrente.

También la Sentencia *R v Devon County Council ex parte Baker*, 1995, 1 ALL E.R., 73, en la que se lo único que existían eran esperanzas («*mere hopes*»), a las que se denominó expectativas por tratarse de simples intereses que las partes tenían y que podían merecer algún tipo de tutela jurisdiccional, pero sin que en ningún caso hubieran provenido de la conducta previa administrativa. Sobre las «*mere hopes*», véase la Sentencia *McInnes v Onslow Fanel* (1978) 3 All ER 211. Existen igualmente los «*protectable interests*» (Sentencias *Russell v Duke of Norfolk*, 1949, 1 All E.R. 109; y sobre todo, véase la Sentencia *R v Assistant Commissioner of Police of the Metropolis ex parte Howell*, 1986, RTR 52).

En las primeras *-substantive-*, lo que se espera es simplemente una decisión favorable de cualquier tipo¹⁴³⁹. Existe una promesa clara, realizada de forma directa por los poderes públicos. Véase la Sentencia *Regina*¹⁴⁴⁰.

En el segundo *-procedural-*, lo que se espera es que se desarrolle un procedimiento o ciertos trámites concretos, que le han sido prometidos, con independencia de que sean o no obligatorios¹⁴⁴¹. El ejemplo paradigmático surge cuando los poderes públicos aseguran a los ciudadanos de forma inequívoca, bien mediante una promesa realizada de forma expresa, bien mediante una práctica sostenida, que pondrán en su conocimiento el comienzo de un trámite de consulta antes de proceder a la modificación de una política en vigor¹⁴⁴². Véase la Sentencia *Borough of Camden*¹⁴⁴³.

1.3. PROTECCIÓN DE LAS «LEGITIMATE EXPECTATIONS»

Como hemos visto, las expectativas que tienen relevancia jurídica en el sistema legal consuetudinario son las «*legitimate expectations*», que se subdividen, a su vez, en dos tipos distintos, «*procedural*» y «*substantive*». Y la defensa que se otorga está en función del tipo de expectativa de que se trate.

La protección que se dispensa a las «*procedural expectations*» se verá satisfecha siempre que se lleve a cabo el procedimiento prometido. Mayor complicación

¹⁴³⁹ La Sentencia *Niaz (R (Niaz) v. Secretary of State for the Home Department (2008) EWCA*, proporciona una definición de lo que debemos entender por «*substantive legitimations*»: “*a substantive legitimate expectation arises where the court allows a claim to enforce the continued enjoyment of the content -the substance- of an existing practice or policy, in the face of the decision-maker’s ambition to change or abolish it*”. Y la Sentencia *R v Secretary of State for the Home Department ex parte Asif Mahmood Khan (1984) 1 WLR 1337* recoge un supuesto concreto de «*substantive expectation*»; la Home Office había enviado al demandante una *circular* en la que especificaba los criterios concretos sobre la admisión de niños en el Reino Unido para su adopción. Estos criterios, sin embargo, no fueron respetados por los poderes públicos, originando una *legitimate expectation*.

¹⁴⁴⁰ Sentencia *Regina (Bancoult) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (nº 2) (2009) 1 AC 453*. También, la Sentencia *R (Davies) v Revenue and Customs Commissioner [2011] 1 WLR 2625*.

¹⁴⁴¹ Un ejemplo de «*procedural expectation*» lo encontramos en la Sentencia *Attorney General of Hong-Kong v Ng Yuen Shiu (1983) 2 AC 629*. En este caso, el demandante (inmigrante ilegal) esperaba, de forma legítima debido a una promesa del Gobierno, una comparecencia ante el organismo correspondiente previa a la deportación. Sin embargo, el demandante fue deportado antes de que tuviera lugar dicha comparecencia. Aunque la sentencia de cabecera es la *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service /1983) UKHL 6*. En este caso, los trabajadores no tenían un verdadero derecho a ser consultados si sus condiciones de trabajo iban a ser modificadas; sin embargo, existía una práctica claramente consolidada en esta materia y se procedía a su consulta de forma previa. Existía, por tanto, una clara expectativa que debía ser respetada.

¹⁴⁴² Véase la Sentencia *R (Bhatt Murphy) v Independent Assessor (2008) EWCA*.

¹⁴⁴³ Sentencia *R (Majed) v London Borough of Camden (2010) JPL 621*.

reviste la salvaguarda de las «*substantive expectations*»; de algún modo, es mucho más limitada que la otorgada a las «*procedural expectations*», dado que se ha entendido que la única forma de ampararlas sería a través de su protección sustantiva, esto es, concediendo al interesado aquello que espera porque le fue prometido.

La razón de tan diferente protección en detrimento de las «*substantive expectations*» es la extraordinaria dificultad que encuentran los jueces en la ponderación entre la expectativa del ciudadano y el principio de discrecionalidad de los poderes públicos¹⁴⁴⁴, que establece que estos últimos no pueden verse limitados en el ejercicio de sus potestades discrecionales. Siendo así, la protección de las «*substantive expectations*» conllevaría necesariamente la inaplicación de este principio de discrecionalidad, dada la imposibilidad de modificar sus «*policies*» cuando así fuera necesario por razones de interés público. Por esta razón, el desarrollo de la protección de las «*substantive expectations*» ha sido, de suyo, lento y complicado¹⁴⁴⁵, llegándose a establecer que el único modo de proporcionar algún tipo de protección a estas expectativas era a través de la defensa procedimental¹⁴⁴⁶.

A día de hoy, sin embargo, el progresivo reconocimiento de la existencia de un moderno *administrative law* ha cambiado la forma de entender esta institución, afectando igualmente a la protección que se les dispensa. Así lo pusieron de manifiesto dos importantes sentencias a partir del año 2000, las sentencias *Begbie*¹⁴⁴⁷ y *Coughlan*¹⁴⁴⁸. En ambas se entiende que incluso las «*substantive expectations*» deben recibir una salvaguarda en sus propios términos. En su

¹⁴⁴⁴ Véase THOMPSON, K. y JONES, B., "Administrative Law in the United Kingdom", op. cit., p. 218.

¹⁴⁴⁵ FORSYTH, C., "Wednesbury protection on substantive legitimate expectations", *Public Law*, 1997, pp. 376-377

¹⁴⁴⁶ Esta doctrina tradicional que se mostraba en contra de la defensa de las «*substantive expectations*» en sus propios terminus se refleja en la Sentencia *R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Richmond-upon-Thames London Borough Council* (1994) 1 WLR 74, 93, que reconoce que otorgar protección a estas expectativas conllevaría un límite al poder de los órganos públicos, que se verían imposibilitados de modificar sus políticas cuando así lo crean necesario para proteger los intereses públicos. También la Sentencia *Schmidt v Home Secretary* (1969) 2 Ch 169. En efecto, en esta sentencia se discutía si varios extranjeros tenían una «*substantive expectation*» a permanecer en el país durante el tiempo máximo permitido. De este modo, Lord Denning sostuvo que, si su autorización fuera revocada antes de que expire el tiempo límite para permanecer en el país, esta persona disponía de una expectativa a permanecer durante el tiempo máximo permitido. Pero en este caso, se trataba de una «*substantive expectation*» (el interesado esperaba poder permanecer más tiempo), a la que se otorgó «*procedural protection*», concediéndose lo solicitado a través de un trámite procedimental (una comparecencia).

¹⁴⁴⁷ Sentencia *R v Department of Education and Employment, ex parte Begbie* (2000) 1 WLR 1115.

¹⁴⁴⁸ Sentencia *R v North and East Devon Health Authority v Coughlan* (1999) EWCA Civ 1871.

fundamentación tuvieron gran importancia ciertos principios morales y sobre todo, el principio de justicia («*fairness*»), al considerar que sería un «*abuse of process*» si se permitiera a los poderes públicos desdecirse de las promesas efectuadas¹⁴⁴⁹.

A partir de este momento, se puede considerar que también el Derecho inglés reconoce la protección en sus propios términos de este tipo de expectativas, a pesar de que los tribunales siguen considerando que esta protección sólo debe otorgarse en supuestos excepcionales ¹⁴⁵⁰, en base al principio de la discrecionalidad administrativa. Además, podría decirse que los tribunales son especialmente reacios a intervenir en aquellos supuestos en los que las expectativas frustradas provienen de modificaciones de políticas generales (al contrario que cuando se trata de promesas efectuadas de modo particular a una persona concreta). Cuando de lo que se trata es de un cambio de una política general, la casi totalidad de las demandas judiciales para que se reconocieran las expectativas han sido denegadas¹⁴⁵¹. Véase la sentencia *Hargreaves*¹⁴⁵².

Aunque, como ahora veremos, el hecho de que el sistema inglés proteja las «*substantive expectations*» en la actualidad no significa que el resto de ordenamientos pertenecientes a la Commonwealth haya seguido su estela. De hecho, tanto el Derecho de Canadá¹⁴⁵³ como el de Australia¹⁴⁵⁴ son totalmente contrarios a otorgar protección judicial a las «*substantive expectations*», ya que, de forma general, sostienen que las expectativas generadas por los poderes públicos tan sólo generan posibilidad de protección procedimental.

¹⁴⁴⁹ Recoge la *Court of Appeal* en la Sentencia *Coughlan* que, de existir una promesa válidamente efectuada por un órgano público, que ha generado una expectativa legítima de conseguir un beneficio sustantivo y no simplemente procedimental, su frustración sería tan injusta («*unfair*») que derivaría en un abuso de poder.

¹⁴⁵⁰ Sentencia *R (Niazi) v. Secretary of State for the Home Department* (2008) EWCA.

¹⁴⁵¹ SCHÖNBERG, S., *Legitimate expectations in administrative law*, op. cit., pp. 108-112 y 145-146. En el mismo sentido se pronuncia ROBERTS, M., “Public Law representations and substantive legitimate expectations”, op. cit., p. 117.

¹⁴⁵² En la Sentencia *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Hargreaves* (1997) 1 WLR, se establecía que sólo podría reconocerse que existía una expectativa legítima si podía probarse que la nueva política era «*irrational, perverse or unreasonable*».

¹⁴⁵³ Véase ZEYL, T., “Charting the Wrong Course: The Doctrine of Legitimate Expectations in Investment Treaty Law”, *Alberta Law Review*, vol. 49, nº 1, 2011, pp. 214-15.

¹⁴⁵⁴ Véase GROVES, M., “Substantive Legitimate Expectations in Australian Administrative Law”, *Melbourne University Law Review*, vol. 32, nº 2, 2008, pp. 470-471.

2. TRATAMIENTO DE LA EXPECTATIVA EN DIVERSOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS PERTENECIENTES AL COMMONWEALTH

Veamos a continuación una aproximación al estudio de la expectativa derivada de la actuación de los poderes públicos bajo este sistema. Dado que el mismo abarca diferentes territorios, hemos tratado de hacer una recopilación lo más significativa posible de lo que varios ordenamientos establecen al respecto. Por ello, nos hemos centrado en el Derecho inglés, escocés, irlandés, canadiense y australiano como ejemplos de las diversas formas de adaptar esta figura a su propio Derecho. No se trata en ningún caso de un estudio exhaustivo puesto que, aunque reviste gran importancia, no se refiere al concreto de esta investigación, por lo que nos hemos limitado a recoger meras pinceladas de cada uno para ver cuál es el tratamiento que se otorga a esta institución.

Como veremos, en el sistema jurídico del *Common Law* existe una verdadera doctrina sobre las «*legitimate expectations*» generadas por la acción de los poderes públicos, de la Administración al fin y al cabo, siempre que tengamos la precaución de no establecer un paralelismo entre el ente público que aquí conocemos y la figura administrativa presente, por ejemplo, en Inglaterra. Además, en todos y cada uno de los países en los que opera este sistema consuetudinario, se reconoce la existencia de expectativas, aunque con diferente fundamento, otorgándoles a quienes alegan su frustración, la conveniente protección jurídica, bien de forma sustantiva -legal-, bien a través de los necesarios cauces judiciales.

2.1. LA EXPECTATIVA EN DERECHO INGLÉS

A pesar de que las expectativas estén de moda en Inglaterra¹⁴⁵⁵, lo bien cierto es que la doctrina jurídica inglesa ha tropezado con grandes dificultades a la hora de definir lo que son las expectativas desde el punto de vista del *Public Law*. Los motivos los encontramos no sólo en la propia ambigüedad del concepto¹⁴⁵⁶, que da pie a la existencia de diversos tipos de expectativas, sino sobre todo en la juventud de la institución, en una pobre investigación conceptual por parte de una doctrina completamente influenciada por la práctica europea, que ha desembocado en continuas oscilaciones doctrinales y, sobre todo, jurisprudenciales.

¹⁴⁵⁵ Así quedó patente tras el dictum de Lord Scott en la Sentencia *EB Kosovo v Secretary of State for the Home Department* (2008) 3 WLR 178.

¹⁴⁵⁶ Lord Brown hace referencia a que han sido las numerosas confusiones semánticas las que han perjudicado esta área del Derecho inglés. Véase la Sentencia *R. V Devon County Council ex parte Baker* (1995) 1 All E.R. 73.

Lo que no se pone en duda es la extraordinaria metamorfosis experimentada por esta institución en los últimos años, tras ser interpretada a la luz de la Convención Europea de Derechos Humanos y haberse prestado una renovada atención a la actuación *ultra vires* de la Administración; de hecho, lo que ha hecho patente su mayoría de edad y encontrada madurez, ha sido la usurpación del concepto de *estoppel*¹⁴⁵⁷, más propio del Derecho privado y su introducción en la esfera del Derecho público.

En cuanto a su naturaleza jurídica, debemos decir que a pesar de que no les es otorgada la categoría de derecho subjetivo¹⁴⁵⁸, ocupan un lugar destacado a nivel jurídico. Las expectativas son, para la escuela inglesa, un mecanismo del Derecho y más en concreto del *administrative law*, que otorga protección jurídica a los ciudadanos a resultas de la conducta de los poderes públicos.

En el desarrollo de esta institución se han visto implicados, por un lado, el *Private Law*, derivado del Derecho de contratos, como ya hemos visto, pero

¹⁴⁵⁷ Esta doctrina del «*promissory estoppel*» en Derecho privado se corresponde con nuestra doctrina de la prohibición de ir contra los propios actos *-venire contra factum-*. Así, forma parte de las llamadas «rules of evidence», que establecen que una persona que de una u otra manera ha manifestado unos hechos, estará vinculada, consciente o inconscientemente, a seguir lo que él mismo ha establecido. El «*estoppel*» impide que una persona en el curso de un proceso, alegue y pruebe la falsedad de algo que ella misma hubiera manifestado como verdadero con anterioridad, tanto de palabra como evidenciado por su conducta. Se trata, por tanto, de una preclusión que consiste en la imposibilidad de que una parte alegue y pruebe hechos que están en contraste con la apariencia que ella misma ha creado o suscitado. De ahí que nuestra doctrina haya establecido un paralelismo entre la figura inglesa del «*agency by stoppel*» y la del «representante aparente». Véase DÍEZ-PICAZO, L., *La doctrina de los propios actos, un estudio crítico sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Barcelona, Bosch, 1963, pp. 62 a 85.

Como sostiene Cartwright, existen grandes similitudes entre la doctrina de las «*legitimate expectations*» de Derecho público y el «*estoppel*», propio del Derecho privado. El paradigma de cada una de estas instituciones implica una promesa clara y sin ambigüedades o una actividad de una de las partes, que hace nacer en la otra una expectativa o una creencia. Pero también existen diferencias muy significativas, como han señalado los tribunales. Así por ejemplo, en el contexto del Derecho público, el fundamento de las «*legitimate expectations*» descansa en el principio más amplio de justicia y de prevención de poder de los organismos públicos, por lo que no es necesaria la existencia de un perjuicio sobre la confianza legítima que sí es requerido bajo la doctrina del «*estoppel*» de Derecho privado. La conclusión, sin embargo, a la que llega este autor, es que a pesar de que ambas doctrinas sean distintas, los principios e ideas basales que subyacen en la doctrina de las expectativas pudieran ser encontradas en el Derecho de contratos. Véase CARTWRIGHT, J., "Protecting legitimate expectations and estoppel in English Law", *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 10.3, December, 2006, p. 6. En sentido similar, BARAK-EREZ, D., "The doctrine of legitimate expectations and the distinction between the reliance and expectation interests", *European Public Law*, vol. 11, nº 4, 2005, pp. 587-588.

¹⁴⁵⁸ Véase FORSYTH, C., "The provenance and protection of legitimate expectations", *Cambridge Law Journal*, vol. 47, nº 3, 1988, p. 260.

también la interpretación que de la *Human Rights Act* de 1998¹⁴⁵⁹ se ha llevado a cabo en el contexto del *Public Law*¹⁴⁶⁰.

Esto trae cuenta de la relativa novedad de la institución de las *legitimate expectations*, al menos en el campo de este Derecho Público¹⁴⁶¹; es por ello que, al tener tan poco arraigo, los propios tribunales afirman la extrema dificultad para el desarrollo un cuerpo jurisprudencial consolidado, dado que muchos de los elementos que componen esta institución necesitan ser reconsiderados¹⁴⁶². Si bien no es hasta la Sentencia *Coughlan*¹⁴⁶³, cuando podemos hablar de

¹⁴⁵⁹ Esta *Human Rights Act*, que entró en vigor en 2000, es una Ley del Parlamento inglés, que tiene como finalidad la aplicación directa de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos por las autoridades públicas británicas, intentando evitar que los ciudadanos deban acudir ante el TEDH para ver garantizados sus derechos. Con ello se logra dar al Convenio un efecto añadido pues con anterioridad, si bien el Reino Unido lo había ratificado y quedaba vinculado internacionalmente, no era directamente aplicable por las autoridades internas en virtud del sistema dualista que rige las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno en este país, que exige la transformación de los tratados y convenios internacionales ratificados en una ley aprobada por el Parlamento inglés, en virtud del principio de soberanía parlamentaria. Véase CRAIG, P., "La externalización de funciones públicas, la ley británica de derechos humanos y el alcance del control judicial", *REDA*, n° 154, 2012, pp. 49-70, pp. 49-50.

¹⁴⁶⁰ El impacto de esta norma en los asuntos en los que se plantea la existencia de expectativas legítimas es evidente. Una de las razones es la reducción del número de demandas judiciales con base en las expectativas legítimas, dado que si en una demanda se formulaban dos peticiones conjuntamente, amparándose una de ellas en la *Human Rights Act* y la otra solicitando el reconocimiento de expectativas legítimas en base al Derecho Público, ambas peticiones debían sustanciarse de forma separada, de acuerdo con los estándares de revisión judicial apropiados a cada una de ellas. Así, por ejemplo, en el asunto *Coughlan* se formularon dos peticiones separadas en la demanda; por un lado, el reconocimiento de las expectativas frustradas por los órganos públicos; y por otro, el derecho de la demandante a un hogar.

¹⁴⁶¹ La teoría de las expectativas generadas por la actuación de los poderes públicos tiene en Inglaterra poco más de 40 años. De hecho, como recuerda Lord Sedley (Sentencia *R. V Ministry of Agriculture, Fisheries and Food ex parte Hamble (Offshore) Fisheries Ltd. (1995) 2 ALL E.R. 714*), el hecho de que Inglaterra sea una recién llegada a esta doctrina puede ser una ventaja, al menos desde el punto de vista de que la jurisprudencia inglesa no ha tenido la posibilidad de *osificarse* y sobre todo, porque les permite aprender de sus vecinos. La primera referencia que se conoce sobre las expectativas data de 1881, en la Sentencia de la *Court of Appeal, Re Barker (1881) 17 Ch. D. 241-243*, en la que se hace mención a esta figura de forma totalmente fugaz. No es hasta 1969 cuando el concepto «*legitimate expectations*» fue invocado por primera vez en el moderno Derecho inglés, gracias a Lord Denning, en la Sentencia *Schmidt v Home Secretary of State for Home Affairs (1969) 2 Ch. 149*, que a pesar de no recoge un concepto claro sobre las expectativas, sostuvo que generaban derecho a acudir a los tribunales. En este mismo sentido, véase la Sentencia *R. v. Ministry of Agriculture and Food, ex parte Hamble (Offshore), Fisheries Ltd. (1995) 2 All ER 714, 725*.

¹⁴⁶² Sentencia *Rowland v Environment Agency (2005) Ch 1*.

¹⁴⁶³ Sentencia *R v North and East Devon Health Authority v Coughlan (1999) EWCA Civ 1871*. Sobre la estrecha relación entre las expectativas legítimas y la Sentencia *Coughlan*, véase CRAIG, P. y SCHONBERG, S., "Substantive legitimate expectations after *Coughlan*", *Public Law*, n° 4, 2000, pp. 684-701.

reconocimiento de expectativas legítimas frente a los poderes públicos en Inglaterra, no es ésta la primera referencia jurisprudencial a dicha figura. En 1969, la Sentencia Schmidt recogía su existencia y desde entonces no han dejado de repetirse los pronunciamientos judiciales al respecto. Sorprende, sin embargo, que el fundamento para estimar o desestimar estas demandas sobre «*legitimate expectations*» haya sido ciertamente fluctuante. Las sentencias más tempranas llegaron a reconocer las expectativas frente a los poderes públicos como una suerte de obligación moral¹⁴⁶⁴ más cercanas al *Private Law*¹⁴⁶⁵.

Han sido necesarios muchos años para establecer un enfoque distinto entre aquella primera interpretación y la más actual, que fundamenta las expectativas en los principios de «*good administration*», posicionándolo al mismo nivel que los derechos humanos consagrados por la legislación constitucional que consolida los derechos fundamentales¹⁴⁶⁶. Esto supone ir más allá del enfoque adoptado por el TEDH, que solo había reconocido expectativas legítimas derivadas del principio de confianza legítima¹⁴⁶⁷, cuando podían interpretarse a

¹⁴⁶⁴ Lo que coincide con la concepción kantiana que basa el respeto a las expectativas en el respeto a la propia condición humana, ya que la frustración de las expectativas generadas nos causaría angustia, desestabilización y desmoralización. Véase KANT, I., *Groundwork of the Metaphysics of Morals*, traducido por Wood, A., New York, Yale University, 2002, pp. 27, 95.

¹⁴⁶⁵ Así, la Sentencia *McInnes (McInnes v Oslow Fane (1978) 3 All E.R. 211 Ch.D)* sostiene que las expectativas constituyen una «*intermediate category*» entre una mera esperanza («*mere hope*») y un derecho («*vested right*»). Posteriormente, la Sentencia *Behluli (R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Behluli, FC3 98/5823 CMS4)* determina que una expectativa, a pesar de no constituir un derecho jurídico vinculante, se encuentra fundada en un juicio razonable que le atribuye la capacidad de ser protegida por el Derecho público, habilitando al ciudadano a que pueda impugnar la decisión que le prive de aquélla; recoge «*It is an expectation, which, although not amounting to an enforceable legal right, is founded on a reasonable assumption, which is capable of being protected in public Law. It enables a citizen to challenge a decision that deprives him of an expectation founded on a reasonable basis that his claim would be dealt with in a particular way*». Pero es en la Sentencia *Attorney General of Hong-Kong Ng. Yuen Shiu*, donde Lord Fraser plasmó que «*a legitimate expectation was a benefit that went beyond legally enforceable rights*». Comenzaba así, a forjarse el esqueleto de esta institución. También recoge que las actuaciones de la Administración, esto es, las denominadas «*representations*» originan expectativas legítimas en su destinatario, no sólo por la confianza que ha generado, sino porque los poderes públicos están obligados a no romper sus promesas: si el Ejecutivo se ha comprometido, de forma expresa o mediante su actuación en el pasado, a actuar de un modo determinado, el ciudadano espera de él que actúe de la forma a la que se ha comprometido. La confianza en el gobierno no puede quedar desprotegida. Véanse asimismo, las Sentencias *O'Reilly v Mackman (1983) 2 AC 237, 275D-F* y también la Sentencia *R v Secretary of State for Health, ex parte United States Tobacco International Inc (1992) 1 QB 353, 369G-H*.

¹⁴⁶⁶ Sentencia *Thorburn v Sunderland City Council (2003) QB 15, para 62 per Laws LJ*.

¹⁴⁶⁷ La propia jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia de la Unión así lo pone de manifiesto: confianza legítima y expectativas legítimas son dos términos estrechamente unidos; tanto que son considerados sinónimos. Así, el Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión -Mr. Trabucchi- ha establecido que el principio de confianza, al estar protegido por el de expectativas legítimas, es uno de los principios superiores del Derecho de la Unión Europea para la protección de los ciudadanos. Véase la Sentencia *Deuka and others v Einfuhr und Vorratsstelle (1975) E.C.R. 759, 777*.

la luz del artículo 1 del Primer Protocolo de la Convención Europea de Derechos Humanos¹⁴⁶⁸.

Tras la *Human Rights Act* inglesa, los tribunales comenzaron a aplicar el principio de proporcionalidad en asuntos relacionados con los derechos recogidos en la Convención Europea. Este principio, que ya había sido aplicado en numerosas ocasiones, supuso ir más allá de buscar el mero equilibrio propio de tal principio y aunque fue un pronunciamiento *obiter*, el espaldarazo definitivo llegó de manos de la Sentencia *Niazi*¹⁴⁶⁹. En esta última, se estimó la aplicación de la proporcionalidad en base a los principios de justicia y de buena administración («*good administration*»), que es donde debe situarse a las expectativas generadas por los poderes públicos. Estos principios son muy similares a los que se recogen en la Convención, como los derechos a tener un

También Alcaraz Varó y Hughes han adoptado esta interpretación del término y así lo recogen en su Diccionario, donde encontramos que incluso la voz «confianza legítima» es traducida al inglés como «*legitimate expectation*». Véase ALCARAZ VARÓ, E. y HUGHES, B., *Diccionario de términos jurídicos, A Dictionary of Legal Terms*, voz «*legitimate expectations*», Barcelona, Ariel Derecho, 2007, p. 353.

¹⁴⁶⁸ Sentencia *Pine Valley Developments Ltd v Ireland* (1993) 16 EHRR 379. Y también la Sentencia *Stretch v United Kingdom* (2003) 38 EHRR 196. En este mismo sentido, véase la STJUE *Mulder* (C 120/1986 *Mulder vs Minister van Landbouw* y C-104/89 acumulado al 37/90 *Mulder vs Council and Commission*) sobre incentivos de retirada del mercado de productores de leche y posterior apertura de cuota láctea. Esta Sentencia puso de manifiesto la existencia de expectativas legítimas en los ciudadanos y la necesidad de otorgarles protección, aunque sin ofrecer ninguna justificación teórica para su defensa. De ahí que la doctrina avanzara diversas fundamentaciones para esta novedosa institución, como que tenía «a specific equitable function which ensured fair dealing and good faith», como estándares básicos de la actuación administrativa en la Unión (Véase la opinión del Abogado General en la STJUE *Comptoir National Technique Agricole SA (CNTA) v Commission* (1975) ECR 533, 560). Sería injusto que los poderes públicos crearan expectativas en base a su actuación, para más tarde frustrarlas sin motivo. Este principio permitía al TJUE encontrar el equilibrio debido entre la «equity» y el rigor del Derecho (Véase la opinión del Abogado General en la STJUE *Remo Padovani and the successors of Otello Mantovani v Amministrazione delle finanze dello Stato* (1988) ECR 6177). Otra de las fundamentaciones prestadas por el Abogado General Sr. Trabucchi en el asunto *Deuka* es la confianza, dado que «trust in the Community's legal order must be respected», que es la base de las modernas condiciones de vida de la Unión Europea.

Las «*legitimate expectations*» obligan a los poderes públicos por ser «*trustworthy*», algo así como depositarios y merecedores de la confianza de los ciudadanos, dado que éstos no tienen más remedio que confiar en aquéllos y en su actividad. La protección de tales expectativas refuerza la confianza que el ciudadano tiene en la actuación pública. THOMAS, R., *Legitimate expectations and proportionality in Administrative law*, op. cit., p. 44.

¹⁴⁶⁹ Sentencia de la *Court of Appeal*, *R Niazi v Secretary of State for the Home Department* (2008) EWCA 755. En esta sentencia, Lord Laws recoge que es posible apartarse del principio de buena administración, que es el aplicable a la doctrina de las expectativas legítimas. Pero para ello es necesario justificar que se dan los requisitos del principio de proporcionalidad, entre otras cosas. Este último inciso ha hecho que la doctrina se incline a pensar en un cambio de rumbo jurisprudencial en la materia. Véase MOFFETT, J., «Resiling from legitimate expectations», *Judicial Review*, vol. 13, nº 4, 2008, p. 223.

juicio justo o a no ser condenado sin un procedimiento previo. Por ello, a la luz de estas similitudes, Lord Laws dijo en esta sentencia que la frustración de una expectativa legítima debía ser *escrutada* del mismo modo que una contravención a los derechos recogidos en el Convenio Europeo.

Superada esta concepción de las «*legitimate expectations*» en la que se equiparaban a la confianza legítima¹⁴⁷⁰, se recupera la concepción más tradicional y simple, establecida por Lord Denning en la Sentencia *Schmidt*¹⁴⁷¹, que establecía que eran consecuencia del principio administrativo de «*good*

¹⁴⁷⁰ Resulta esclarecedor el *dictum* de Lord Hoffman en la Sentencia *R. (Reprotech Ltd.) v. East Sussex County Council* (2003) 1 WLR 348, cuando sostiene que existe una evidente analogía entre el concepto de expectativa propio del *stoppel* en el Derecho Privado y el concepto de «*legitimate expectation*»; pero en cuanto se refiere al *Public Law*, éste ya se ha empapado de cuanto era necesario de la doctrina privada, como los valores morales. Es el turno ahora de que la doctrina de las expectativas en el campo del Derecho Público aprenda a caminar sola.

También la doctrina jurídica sostiene la necesaria distinción entre ambas instituciones. Para Reynolds es lógica la afirmación de que confianza legítima y expectativas son instituciones distintas, dado que ambos conceptos tienen su origen en el Derecho alemán, que establece una clara separación entre ambas figuras jurídicas. La confianza legítima se basa en el «*Rechtssicherheit*», mientras que la protección de las expectativas legítimas se deriva del principio «*Vertrauensschutz*», que trata de asegurar que «*everyone who trusts the legality of a public administrative decision should be protected*». Véase REYNOLDS, P., «*Legitimate expectations and the protection of trust in public officials*», *Public Law*, vol. 2, 2011, p. 333.

Thomas sostiene igualmente que este principio de «*legitimate expectations*» debe distinguirse de los principios de seguridad jurídica («*legal certainty*») y derechos adquiridos. La seguridad jurídica requiere que no exista ninguna duda sobre el Derecho aplicable en un momento concreto sobre una material concreta y en consecuencia, tampoco puede haber duda sobre la legalidad o ilegalidad de ciertas actividades o conductas. A pesar de que la seguridad jurídica y las «*legitimate expectations*» son valores similares, que encuentran un fundamento similar en la necesidad de seguridad y *predicibilidad*, se trata de principios completamente distintos. Mientras la seguridad jurídica es un valor objetivo, mientras que las expectativas surgen como consecuencia de una conducta administrativa y operan solo en el ámbito de una relación entre un ciudadano y la Administración. Los derechos adquiridos, por el contrario, provienen de factores objetivos «*inherent in the provisions which in law govern the sector concerned*». Estos derechos adquiridos tienen, por tanto, un carácter mucho más absoluto que una expectativa, ya que ésta puede ser anulada si así lo requiere el interés público. Véase THOMAS, R., *Legitimate expectations and proportionality in administrative law*, op. cit., p. 46.

Forsyth afirma que no debe partirse de la confianza legítima como base de las expectativas. En su opinión, la clave está en la propia jurisprudencia, porque ninguna sentencia argumenta que la confianza legítima («*trust*») sea la clave de esta institución; más bien se habla de los principios de «*good administration*», como recoge la Sentencia *Abdi v Secretary of State for the Home Department* (2005) EWCA; incluso de prevención del abuso de poder por parte de los poderes públicos (Sentencias *Begby v Secretary of State for the Education* (2000) 1 WLR 1115 (CA); Sentencia *R v North and East Devon Health Authority v Coughlan* (1999) EWCA Civ 1871). Véase FORSYTH, C., «*Legitimate expectations revisited*», op. cit., p. 3. En el mismo sentido, CRAIG, P., *Administrative law*, Oxford, Sweet & Maxwell, 2008, pp. 627-628. Y también BARAK-EREZ, D., «*The doctrine of legitimate expectations and the distinction between the reliance and expectation interests*», op. cit., 586.

¹⁴⁷¹ Sentencia *Schmidt v Home Secretary of State for Home Affairs* (1969) 2 Ch. 149.

administration»¹⁴⁷², que obliga a los poderes públicos a actuar necesariamente de manera justa y razonable¹⁴⁷³.

De este modo, debemos extraer de aquí que, a pesar de que el Derecho inglés no otorgue a las expectativas la consideración de derechos propiamente dichos, les confiere entidad y defensa, a las que eleva a nivel jurídico, quedando en consecuencia fuera del ámbito de la mera esperanza («*mere hope*»).

2.2. LA EXPECTATIVA EN DERECHO ESCOCÉS

A diferencia del Derecho inglés, el escocés acoge un sistema legal mixto, con elementos propios tanto del *Common Law* como del Derecho continental, que lo sitúa en un plano distinto a aquel¹⁴⁷⁴. En este sentido y en cuanto se refiere al tema que nos interesa, en Escocia se dispensa protección jurídica a las «*legitimate expectations*» de dos modos: mediante la «*judicial review*» y a través de la denominada «*personal bar*».

En cuanto a la «*judicial review*» o revisión jurisdiccional, es un tipo concreto de acción judicial que, sin ser un verdadero derecho de recurso, permite a las partes cuestionar el ejercicio del poder tanto de las autoridades administrativas como de los propios «*Ministers*», ingleses y escoceses¹⁴⁷⁵. A diferencia del Derecho inglés, existe un procedimiento concreto de «*judicial review*»¹⁴⁷⁶ basado

¹⁴⁷² Sentencia *Abdi v Secretary of State for the Home Department* (2005) EWCA 1363.

¹⁴⁷³ FLANAGAN, R., "Legitimate expectation and application. An outdated and unneeded distinction", *Canterbury Law Review*, vol. 17, nº 2, 2011, p. 284.

¹⁴⁷⁴ Véase ÖRÜCÜ, E., "Public Law in mixed legal systems and public law as a «mixed system»", *Electronic Journal of Comparative Law*, nº 5, 2001.

¹⁴⁷⁵ Estas diferencias provienen mayoritariamente de la integración de Gran Bretaña en la Unión Europea (1972), de la entrada en vigor de la *Human Right Act* de 1998 y del traspaso de competencias («*devolution*») que trajo consigo la creación del Parlamento y Gobierno escoceses (aunque con poderes limitados por la *Scotland Act* de 1998). En el caso de Escocia, se han ampliado las posibilidades de acudir a la «*judicial review*» frente a las existentes anteriormente.

¹⁴⁷⁶ Los requisitos necesarios para comenzar este procedimiento son, en primer lugar y de forma necesaria, que no exista un derecho formal al recurso, ya que en ese caso habría que utilizar esta vía y no la de la «*judicial review*» (Sentencia *Lord Advocate v Police Commissioners of Perth*, (1869) 8 M. 244; Sentencia *British Railways Board v Glasgow Corporation* (1976) S.C. 224; Sentencia *Mensah v Secretary of State for the Home Department* (1992) SLT 177; Sentencia *Ingle v Ingle's Tr.* (1999) SLT 650; Sentencia *Andrew v City of Glasgow District Council* (1996) SLT 814; Sentencia *City of Glasgow District Council v Secretary of State for Scotland* (1982) SLT 28; Sentencia *McNaughton v McNaughton's Trs.* (1953) SC 387 y Sentencia *Ltd v Secretary of State for Scotland* (1996) SLT 653) El segundo de los requisitos, consiste en que la autoridad pública haya actuado de forma contraria a la ley; en tercer lugar, que la decisión se adoptase mediante un procedimiento ilícito («*unfair*»); y por último, que la decisión adoptada fuera tan poco razonable que pudiera ser considerada irracional. Véanse las Sentencias *West v Secretary of State for Scotland*, 1992 SC 385, 1992 SLT 636 y también *Brown v Hamilton District Council*, 1983 SC (HL) 1. Asimismo, Sentencia *Purves v Edinburgh District Council*, 1987 SCLR 164. Y Sentencia *Short's Trustee v Keeper of the Registers of Scotland*, 1993 SLT 1291.

en el concepto de expectativas legítimas. La cuestión a dilucidar consiste en establecer si la única tutela que puedan conceder los tribunales a las expectativas sea jurisdiccional¹⁴⁷⁷ o si pueden otorgar protección, además, sustantiva a las mismas. Tras la ya mencionada Sentencia *Coughland*, en la que la *Court of Appeal* inglesa decidió que las autoridades públicas quedaban obligadas¹⁴⁷⁸ por las promesas expresas realizadas a los ciudadanos, los tribunales escoceses decidieron hacer suya esta doctrina, por entender que las promesas o actividades de los poderes públicos, debían ser sustanciadas en procedimientos específicos de «*legitimate expectations*» al ser equiparados a un contrato¹⁴⁷⁹.

En cuanto nos interesa, el sistema escocés tiene un sistema propio, similar al del «*estoppel*» al que ya hemos hecho referencia, al que denomina «*doctrine of personal bar*», pero a diferencia del *estoppel* inglés¹⁴⁸⁰, se trata de una doctrina unitaria que puede ser aplicada en todas las áreas del Derecho, incluido el Derecho público¹⁴⁸¹. La doctrina del «*personal bar*» es comúnmente invocada en relación a las peticiones de revisión judicial de la actuación administrativa¹⁴⁸². Así las cosas, existirán expectativas jurídicamente relevantes cuando exista una política pública, una práctica regular por parte de los poderes públicos o haya habido una promesa realizada de forma expresa por estos mismos órganos¹⁴⁸³, por lo que no distinguimos en realidad diferencias sustanciales con respecto a la doctrina inglesa. A pesar de que el debate doctrinal ha sido notable en este país¹⁴⁸⁴, al cuestionarse si las expectativas nacidas en los ciudadanos pudieran

¹⁴⁷⁷ Sentencia *Attorney General of Hong Kong v Ng Yuen Shiu* (1983) 2 AC 629. Según esta sentencia, las autoridades de Hong Kong habían anunciado públicamente que los inmigrantes ilegales serían oídos, con anterioridad a la toma de cualquier decisión administrativa sobre su expulsión del territorio. El solicitante, en este caso, era un inmigrante ilegal que fue expulsado del territorio sin que se le concediera la posibilidad de ser oído. El tribunal estableció que a pesar de tratarse de un inmigrante ilegal, las autoridades de Hong Kong, mediante sus declaraciones públicas, habían creado una efectiva «*legitimate expectation*» en el solicitante.

¹⁴⁷⁸ Como veremos más adelante, a pesar de que exista una «*legitimate expectation*», las autoridades públicas pueden excepcionar el cumplimiento de las mismas alegando la existencia de un interés público afectado de forma grave por el cumplimiento de aquella promesa. Sobre estas excepciones, véase MOFFETT, J., «Resiling from legitimate expectations», op. cit., p. 223.

¹⁴⁷⁹ HARVIE-CLARK, S., *Judicial Review, SPICe briefing* n° 09/75, The Scottish Parliament, 2009, p. 15.

¹⁴⁸⁰ Es la propia jurisprudencia la que ha determinado que adoptar la figura del «*estoppel*» directamente del ordenamiento británico es inapropiado. Así, en la Sentencia *Armia v Daejan* (1979) SC (HL) 56, Lord Keith estableció que el Derecho escocés «*would not be disposed to follow English Law down such paths*».

¹⁴⁸¹ Sentencias *Clancy v Caird* (2000) SC 441 y *Starrs v Ruxton* (2000) JC 208.

¹⁴⁸² REID, E., «Protecting legitimate expectations and estoppel in Scotts Law», *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 10, n° 3, 2006, p. 7.

¹⁴⁸³ Sentencia *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* (1985) AC 374.

¹⁴⁸⁴ SUTHERLAND, R., «Introduction to judicial review in Scotland», 2010. Disponible en <http://www.jonathanmitchell.info/old/publiclaw.html>

ser consideradas verdaderos derechos («*substantive rights*»), la conclusión obtenida no dista de lo que hemos visto más atrás en el Derecho inglés.

De este modo, se considera que se ha frustrado una expectativa legítima del ciudadano, cuando la decisión adoptada por la autoridad pública contribuye a un cambio injusto que constituye un abuso de poder¹⁴⁸⁵. La decisión adoptada puede ser «*reasonable*», pero al mismo tiempo puede ser injusta e ilegal¹⁴⁸⁶. No constituye en ningún caso una «*legitimate expectation*», sin embargo, una promesa pre-electoral sobre cualquier tipo de política pública a implementar tras las elecciones¹⁴⁸⁷.

2.3. LA EXPECTATIVA EN DERECHO CANADIENSE

En cuanto se refiere al Derecho canadiense¹⁴⁸⁸, gran parte de la doctrina lamenta la penosa teoría sobre las expectativas de que disponen, ya que se trata de un artificioso ajuste de la doctrina británica a este sistema. Por ello, el gran problema al que se enfrentan es que su aplicación se ha llevado a cabo sin tener en cuenta el contexto canadiense¹⁴⁸⁹, lo que ha dado lugar a numerosas ambigüedades, dada la artificialidad del concepto importado de un sistema legal ajeno y lo que es más, sin tener en cuenta que se trataba de una institución

¹⁴⁸⁵ Sentencia *R v North and East Devon Health Authority v Coughlan* (1999) EWCA Civ 1871.

¹⁴⁸⁶ Sentencias *Lennon v Hamilton District Council* (1990) SCLR 514; *R v London Borough of Brent, ex parte McDonagh* (1989) 21 HLR 494 y también *Walsh v Secretary of State for Scotland* (1990) SCLR 367.

¹⁴⁸⁷ Sentencia *Rooney v Chief Constable Strathclyde Police* (1997) SCLR 367.

¹⁴⁸⁸ En relación a la doctrina canadiense, resultan de interés SMALL, J., "Legitimate Expectations, Fairness and Delegated Legislation", *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, 1994-1995, vol. 8, n° 129. SHAPIRO, D., "Legitimate Expectations and its application to Canadian Immigration Law", *Journal of Law and Social Policy*, 1992, Vol. 8, n° 282. MACPHERSON, P., "The legitimate expectation doctrine and its application to administrative policy", *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, vol. 9, n° 141, 1995-1996 y WRIGHT, D., "Rethinking the doctrine of legitimate expectations in Canadian administrative law", *Osgoode Hall Law Journal*, 1997, vol. 35, n° 1, pp. 139-194.

¹⁴⁸⁹ Las razones que esgrimen es que el concepto de expectativa del que dispone es el que fue diseñado por y para el Derecho Administrativo británico, con lo que su implantación en Canadá es sumamente confusa. Para comenzar, el concepto de «*derechos, intereses o privilegios*» del que dispone el ordenamiento canadiense es mucho más amplio que el británico, al existir ciertos privilegios que no deben ser calificados como expectativas legítimas. De este modo, un ciudadano que dispusiera de un privilegio, pero no de una expectativa, podría obtener protección judicial en Canadá pero no en Inglaterra. Esta diferencia proviene del diferente grado de revisión judicial de la que disponen los tribunales de ambos territorios; mientras que los tribunales ingleses pueden revisar la discrecionalidad de la Administración para con los ciudadanos, los tribunales canadienses están sujetos a la *Canadian Charter of Rights and Freedoms* en su actuación, que ha establecido límites en cuanto, por ejemplo, a la revisión judicial que afecte al proceso de elaboración normativa. Véase la *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, también denominada *The Charter of Rights and Freedoms*, que forma parte de la *Constitution Act* de 17 de abril de 1982.

totalmente innecesaria en este Derecho. Por todo ello, tanto la doctrina como los tribunales han solicitado una redefinición clara del concepto de expectativa, distinta a la adoptada e implantada desde el Derecho inglés, que sea por fin adecuada a las características de este ordenamiento¹⁴⁹⁰.

El otro argumento que esgrime la doctrina y que es contrario a la implantación de las expectativas, tiene su fundamento en la innecesariedad de esta institución. Así las cosas, con anterioridad a que se implantase el sistema británico, ya existían expectativas en el Derecho canadiense. Lo que no existía era el concepto de «*legitimate expectations*» como tal, lo que en ningún caso significa que no se protegieran. Esta defensa se otorgaba por medio de la consideración de los conceptos de justicia y equidad («*duty of fairness*»), sin que fuera necesario, por esta razón, usar el término expectativa¹⁴⁹¹.

De este modo, el ordenamiento canadiense reconoce la existencia de expectativas, obviamente derivadas del ya referido «*duty of fairness*», siempre que se den concretas circunstancias, como la existencia de una promesa o actuación de la Administración¹⁴⁹², que genere una expectativa¹⁴⁹³; que la función ejercida por la Administración y de la que se deriva la expectativa que se considera truncada, sea administrativa y no legislativa¹⁴⁹⁴; y que se fundamente en la doctrina del «*duty of fairness*».

La consecuencia de la estimación de esta expectativa será que la Administración vendrá obligada a mantener las situaciones creadas. No estamos, por tanto, ante un derecho de contenido patrimonial, pero está claro que tanto con anterioridad a la implantación del concepto inglés de «*legitimate expectations*» ya

¹⁴⁹⁰ Véanse las Sentencias Québec (Sous-Ministre du Revenu) v Transport Lessard Limitée (1985) R.D.J. 502; Sentencia Gaw v Canada (Commissioner of Corrections) (1986), 2 F.T.R. 122 (F.C.T.D.); Sentencia Bendahmane v Canada (Minister of Employment and Immigration) (1989) F.C. 16 (C.A.); y la Sentencia Sunshine Coast Parents for French v School District n° 46 (1990), 49 B.C.L.R. (2d) 252 (S.C.).

¹⁴⁹¹ Así, la Sentencia *Re Webb v Ontario Housing Corporation* (1978), 22 O.R. (2d) 257 (CA), rechazó que fuera necesaria una «*legitimate expectation*» como tal para establecer un deber de justicia y equidad sobre los poderes públicos. En el mismo sentido, la Sentencia *Hutfield v Board of Fort Saskatchewan Hospital District n° 98* (1986), 74 A.R. 180 (QB), recoge que el deber de justicia y equidad es aplicable de forma general a todos los poderes públicos, sin que sea necesaria la existencia de una expectativa legítima para que deban cumplirlo.

¹⁴⁹² Sentencia *Haughton v Heffley Creek (Waterworks District)* (1995) BCJ n° 2711 (QL) (SC).

¹⁴⁹³ Sentencia *Brink's Canada Ltd. v Canada Council of Teamsters* (1995) FCJ n° 1114 (QL) (CA).

¹⁴⁹⁴ Sentencias *Hamilton-Wentworth (Regional Municipality) v Ontario (Minister of Transportation)* (1991), 2 O.R. (3d) 716 (Div. Ct.); Sentencia *Lehndorff United Properties (Canada) v Edmonton (City of)* (1994), 157 A.R. 169 (CA); y la Sentencia *Edmonton Telephones Corp. v Stephenson* (1994), 160 A.R. 352 (QB).

se otorgaba protección a esta institución¹⁴⁹⁵ en base a la confianza generada en los ciudadanos.

2.4. LA EXPECTATIVA EN DERECHO AUSTRALIANO

Por su parte, el Derecho australiano no reconoce siquiera la existencia de expectativas. De hecho, se rechazó hace años la presencia de expectativas legítimas sustantivas, al contrario que ha ocurrido en Inglaterra o Canadá. Así, la sentencia *Kaur*¹⁴⁹⁶ sostiene que la expresión «*legitimate expectation*», siempre que sea usada en un contexto de Derecho Público, «*is an unfortunate expression which should be disregarded*», esto es, se trata de una desafortunada expresión que debería ser ignorada.

La razón de este rechazo es la inexistencia de protección sustantiva de las expectativas legítimas como parte del Derecho australiano. De hecho, la noción de abuso de poder –también existente–, no genera en los ciudadanos ninguna clase de «*legitimate expectation*». Como sostiene Groves, el fundamento de esta negativa está relacionado con la intensa desconfianza demostrada por la mayoría de los miembros de la High Court australiana hacia esta concepción británica, en pronunciamientos tales como la Sentencia *East Sussex County Council*¹⁴⁹⁷. En ella, Lord Hoffman sostiene que, a pesar de existir una evidente analogía entre la figura del «*estoppel*», propia del Derecho Privado y las «*legitimate expectations*», no se puede ir más allá y otorgarles protección, dado que los recursos contra las autoridades administrativas también deben tener en cuenta los intereses generales que aquéllas promueven con su actividad¹⁴⁹⁸. Por eso se ha dicho que la protección que otorga el Derecho Administrativo a quienes creen tener una expectativa que luego se ve truncada, se acerca más al concepto de *estoppel* del Derecho privado, que al de expectativas legítimas¹⁴⁹⁹.

¹⁴⁹⁵ Véase la Sentencia *Old St Boniface Residents Association Inc v City of Winnipeg* (1990) 3 SCR 1170. En el mismo sentido, Sentencia *Re Canada Assistance Plan* (1992) 2 SCR 525.

¹⁴⁹⁶ Sentencia *Kaur v Minister for Immigration and Citizenship* (2012) HCA 31.

¹⁴⁹⁷ Sentencia *R v East Sussex County Council Ex parte Reprotech (Pebsham) Ltd* (2002) 4 All ER 58. También en la Sentencia *Re Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs v Lam* (2003) 214 CLR 1.

¹⁴⁹⁸ Véase KERR, D., “Administrative law in an Interconnected World: where to from here?”, *paper* de la Conferencia Nacional en el marco del AIAL (*Australian Institute for Administration Law*) en Canberra (Australia), 19 de julio de 2013.

¹⁴⁹⁹ Así, en la Sentencia *Attorney-General (NSW) v Quin*, (1990) 170 CLR 1, Lord Brennan estableció que si una autoridad pública hace una promesa o lleva a cabo una práctica regular y suponen la base de una «*legitimate expectation*», esta autoridad deberá tener en cuenta dicha promesa o práctica en el ejercicio de su poder y es totalmente innecesario cuestionarse si aquellos factores han hecho nacer o no una «*legitimate expectation*». Ahora bien, un tribunal no puede plantearse ejecutar aquella promesa o práctica, a menos que una norma así lo permita o haya una ley que obligue a aquella autoridad a actuar así en el futuro. En el mismo sentido, véanse las Sentencias *FAI Insurances Ltd v Winneke* (1982) HCA 26; la Sentencia *Kioa v West* (1985)

Afortunadamente, ha comenzado un tímido desarrollo de esta institución¹⁵⁰⁰ a raíz de la Sentencia *Lam*¹⁵⁰¹, derivada de la doctrina *Teoh*¹⁵⁰², pasándose de una protección procesal básica, derivada de las reglas propias de la justicia¹⁵⁰³, a otorgar protección sustantiva más cercana a la de los derechos¹⁵⁰⁴, conectando así con la doctrina jurisprudencial inglesa a resultas de la Sentencia *Coughland*.

2.5. LA EXPECTATIVA EN DERECHO IRLANDÉS

Veamos a continuación qué consideración merecen las expectativas para el Derecho irlandés¹⁵⁰⁵. En concreto, los contornos de la doctrina de las expectativas no han sido definidos con total precisión por el momento; en este sentido, no ha establecido qué actos de la Administración darían lugar a una expectativa, ni tampoco el grado de confianza que se exige a los ciudadanos sobre la actividad de la Administración para considerar truncadas aquéllas¹⁵⁰⁶. De hecho, existen pronunciamientos judiciales en ambos sentidos, por atender más pronto a la casuística concreta que al establecimiento de un criterio general. Esta contradicción demuestra que, a pesar de que se reconoce su existencia, el Derecho irlandés no otorga protección sustantiva a las expectativas, tan sólo judicial, ya que no hay un criterio claro para hacerlo.

Como decimos, la jurisprudencia ha sido contradictoria desde el principio. La primera sentencia en la que se discutió la existencia de expectativas legítimas es

HCA 81; la Sentencia *Annetts v McCann* (1990) *HCA 5*; y la Sentencia *Haoucher* (1990) 169 CLR 648 (*HCA*).

¹⁵⁰⁰ Véase CREYKE, R., "The performance of administrative law in protecting rights", en CAMPBELL, T., GOLDSWORTHY, J. y STONE, A. (Ed.) *Protecting rights, without a Bill of Rights, Institutional performance and reform in Australia*, Ashgate Pub. Co., 2006, pp. 126-127. Y también GROVES, M., "Substantive legitimate expectations in Australian administrative law", op. cit., p. 495.

¹⁵⁰¹ Sentencia del High Court, Re Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs; Ex part *Lam* (2003) 214 CLR 1.

¹⁵⁰² Sentencia *Minister for Immigration and Ethnic Affairs v Teoh* (1995) *HCA 20*.

¹⁵⁰³ Sentencia *Kioa v West* (1985) 159 CLR 550. También la Sentencia *Minister of State for Immigration v Teoh* (1995) 183 CLR 273. Sentencia *Durant v Greiner* (1990) 21 NSWLR 119. Sentencia *Attorney-General (NSW) v Quin* (1990) 64 ALJR 327. Y Sentencia *Haoucher v Minister of Immigration and Ethnic Affairs* (1990) 169 CLR 648.

¹⁵⁰⁴ Este movimiento ha sido, sin embargo, visto con cautela por la doctrina, dado que la única diferencia que se recoge a nivel sustantivo es el reconocimiento del derecho de audiencia. Véase CAMPBELL, M., "The legal consequences of promises and undertakings made by public bodies", op. cit., p. 243.

¹⁵⁰⁵ La referencia que aquí hacemos es al ordenamiento jurídico de Irlanda, sin incluir el de Irlanda del Norte.

¹⁵⁰⁶ Sentencia *McGrath v Minister for Defence & ors* (2009) *IESC 62* y Sentencia *Tara Prospecting Ltd v. Minister for Energy* (1993) *ILRM 771*.

*Smith v Ireland*¹⁵⁰⁷, aunque se dice muy poco sobre ellas y ni siquiera se reconoce su existencia. Más tarde, fue en la Sentencia *Goldrick*¹⁵⁰⁸ en la que Lord Murphy estableció que las expectativas no formaban parte del Derecho irlandés. No es hasta 1988 cuando se acepta su existencia. Así, es el *Supreme Court of Ireland* quien reconoce, en la Sentencia *Webb*¹⁵⁰⁹, que las expectativas legítimas (por fin) forman parte del Derecho irlandés, aunque con fundamento en la doctrina del «*promissory estoppel*» de Derecho privado¹⁵¹⁰.

Pero no es hasta 2002, tras la Sentencia *Glencar*¹⁵¹¹, cuando se sientan las bases de las expectativas legítimas en Derecho irlandés. Se establece por Lord Fennelly que, para estimar una demanda contra una Administración, por frustración de expectativas, es necesario que se den ciertas características que, básicamente, son comunes a las que se exigen de forma general por el *Common Law* para la existencia de expectativas. Así, en primer lugar, se exige que exista un comportamiento o actividad («*representation*») por parte de la Administración¹⁵¹², implícito o explícito¹⁵¹³, pero en todo caso legal¹⁵¹⁴. En segundo lugar, que exista una notificación directa o indirecta a una persona concreta o a un grupo de personas, que de algún modo tengan una relación jurídica con la Administración, como administrados. En tercer lugar, que la actuación administrativa sea tal que sea capaz de crear razonablemente una expectativa en este ciudadano, que actuarán –o podrían hacerlo–, bajo la creencia de dicha situación ¹⁵¹⁵. Por último, se estableció una de las características más distintivas de esta institución en el ordenamiento irlandés: la no existencia de expectativas cuando la actividad de la Administración («*representation*») se derivase del ejercicio de potestades discrecionales. Este punto ha generado gran controversia en la doctrina, que lo encuentra poco

¹⁵⁰⁷ Sentencia *Smith v Ireland* (1983) ILMR 300.

¹⁵⁰⁸ Sentencia *Goldrick v Dublin Corporation*, de 10 de noviembre de 1986 (*High Court*).

¹⁵⁰⁹ Sentencia *Webb v Ireland* (1988) 1 IR 353. De hecho se dijo que «*its roots were firmly planted in the soil of promissory estoppel*», aunque como bien explicó Lord Finlay, esto fue debido a que se trataba de una institución desconocida hasta el momento, que no había sido objeto de discusión en ninguna sentencia previa.

¹⁵¹⁰ En el mismo sentido, véase la Sentencia *Tara Prospecting Ltd v Minister for Energy* (1983) ILMR 771, 778, en la que Lord Costello estableció que en los asuntos en los que hubiera Administraciones Públicas implicadas, a excepción de los casos de ejercicio de potestades discrecionales, la aplicación de los principios de la «*promissory estoppel*» hacía nacer en el ciudadano un justo derecho a que los tribunales reconocieran la existencia de una expectativa.

¹⁵¹¹ Sentencia *Glencar Explorations plc v Mayo County Council* (2002) 1 IR 84.

¹⁵¹² Sentencia *Daly v Minister for Marine, Ireland & anor* (2001) IESC 77.

¹⁵¹³ Sentencia *M.P. Greaney Ltd v Dublin Corporation* (1994) 3 IR 384.

¹⁵¹⁴ En la Sentencia *Wiley v. Revenue Commissioners* (1994) 2 IR 160, fue justamente esta falta de competencia de la autoridad competente lo que supuso la desestimación del recurso de Mr. Wiley.

¹⁵¹⁵ Sentencia *Cannon v Minister for the Marine* (1991) 9 1 IR 82.

satisfactorio¹⁵¹⁶, dado que si el fundamento de las expectativas es velar por la justicia y por la confianza legítima de los ciudadanos depositada en la Administración, ambas deberían protegerse, independientemente del tipo de potestad que ejerza este poder público.

En 2006, la Sentencia *Hennessy*¹⁵¹⁷, reafirmó el fundamento de las expectativas en la doctrina del *estoppel*, confirmando así la inconstancia propia del Derecho irlandés en esta materia. Es evidente, por ello, que sí que ha existido un reconocimiento y defensa de las expectativas más o menos continuado, aunque no constante¹⁵¹⁸, pero se ha hecho de forma lenta por miedo a sentar un precedente en contra del interés público¹⁵¹⁹.

Así las cosas, a pesar de estos últimos pronunciamientos judiciales, el ordenamiento irlandés sigue sin establecer un criterio propio y definido en cuanto a las expectativas, sobre todo en cuanto al hecho de que puedan considerarse un derecho subjetivo. Se trata de una cuestión que no se decidió en la Sentencia *Glencar* y que ha quedado sin resolver desde entonces por el Tribunal Supremo.

¹⁵¹⁶ BIEHLER, Hilary, "Legitimate expectations and substantive effect", *Dublin University Law Journal*, n° 29, 2007, pp. 413-426. De la misma autora, véase "Legitimate Expectation - An Odyssey", *Irish Jurist*, n° 50, 2013, pp. 40-69.

¹⁵¹⁷ Sentencia *Hennessy v St. Gerard's School*, de 17 de febrero de 2006 (*High Court*). En ella se dijo que si el fundamento de una expectativa legítima procediese del principio de equidad («*equity*»), difícilmente podría encontrarse una explicación racional a por qué sólo obliga a los poderes públicos a mantener las promesas formuladas a terceros.

¹⁵¹⁸ De hecho, han sido muchos los asuntos que, basándose en la doctrina de las «*legitimate expectations*», han sido desestimados por los tribunales irlandeses. Uno de los más importantes ha sido el de la Sentencia *Wiley v The Revenue Commissioner* (1994) 2 IR, 160; Wiley había solicitado la devolución de ciertos impuestos derivados de la compra de varios vehículos debido a la discapacidad que sufría; hasta agosto de 1987, esta devolución venía siendo la práctica habitual en el caso de que fuera solicitada por quien padecía una discapacidad. A pesar de ello, se negó a Wiley esta devolución. Tras recurrir esta negativa, el High Court irlandés estimó que el recurrente tenía, en efecto, «*legitimate expectations*», basadas en la práctica de devolución del impuesto que la Administración había llevado a cabo de forma reiterada durante años. Este asunto fue recurrido ante el Supreme Court y el recurso estimado, bajo la argumentación de que el Sr. Wiley, en realidad, sólo disponía de una expectativa («*expectation*»), pero no de una expectativa legítima («*legitimate expectation*»), debido a que la *Revenue Commissioner*, que era el órgano al que se había solicitado la devolución, no tenía competencias para llevarla a cabo.

¹⁵¹⁹ Numerosas sentencias establecen que las expectativas legítimas deben ser protegidas; como la Sentencia *Abramson v The Law Society of Ireland*, (1996) 1 IR 403, 423, en la que el Juez McCracken estableció que la forma de defender dichas expectativas era, bien emitiendo una orden de cesación de la acción que impedía el reconocimiento de tales expectativas, bien mediante su compensación por daños y perjuicios. También la Sentencia *Power & Ors v Minister for Social and Family Affairs* (2006) IEHC 170.

3. LAS EXPECTATIVAS DE APROVECHAMIENTO EN EL DERECHO ANGLOSAJÓN

Continuando con el estudio de la figura de la expectativa desde la óptica del Derecho Común, llega el momento de resolver la existencia de expectativas de aprovechamiento. De ser así, el siguiente paso será dilucidar si deben ser o no contabilizadas en la valoración del suelo. Nos centraremos en la institución de la expropiación forzosa del suelo («*compulsory purchase*»)¹⁵²⁰.

También en el sistema anglosajón se permite a los órganos públicos la adquisición forzosa de suelo y propiedades. La potestad expropiatoria pertenece al Parlamento¹⁵²¹, no a la Reina, aunque antaño así fuera; y para llevarse a cabo, dos requisitos deben darse necesariamente: por un lado, la existencia de un interés público ineludible¹⁵²². Por otro, la indemnización al propietario expropiado¹⁵²³. Nos interesa este último requisito¹⁵²⁴.

Al igual que sucede en nuestro Derecho, el punto más conflictivo en estas expropiaciones es la fijación de la indemnización. En cuanto a su concreta regulación jurídica, no existe un verdadero *Compensation Code* que, a modo de código único, recopile todas las reglas aplicables a la valoración del suelo en

¹⁵²⁰ La *Interpretation Act de 1978, Schedule 1*, define el suelo («*land*») de forma amplia, no sólo como una superficie física, sino que se incluyen edificios («*buildings*») y otras estructuras, también el suelo que esté cubierto por agua y cualesquiera derechos, intereses o servidumbres que recaigan sobre el mismo. En un sentido similar, la *Town and Country Planning Act de 1990* lo define como cualquier heredad física, entre las que se incluyen las construcciones y cualquier derecho e interés sobre el mismo.

¹⁵²¹ Se trata de un sistema muy distinto al nuestro en cuanto al procedimiento se refiere. La potestad expropiatoria se otorga a las Administraciones central y local, pero también a corporaciones públicas, como las UDC (*Urban Development Corporations*) e incluso a ciertas empresas comerciales. Las UDC cuentan con potestades expropiatorias ya que fueron creadas para frenar el deterioro urbano de determinadas áreas del territorio británico y conseguir cierta regeneración física y económica. Véase GIREU FONT, J., “Los criterios de determinación del justiprecio expropiatorio en el Derecho inglés. La alternancia en la fijación del valor del suelo”, *RAP*, nº 155, 2001, p. 386.

¹⁵²² Se ha dicho, por ello, que no existe la expropiación forzosa en el Common Law («*compulsory purchase*»). Lo que existe es una autorización que otorga el Parlamento para la adquisición forzosa de la tierra («*taking*»), pero sólo por una necesidad pública, que debe ser necesariamente acreditada. Véase PLIMMER, F., “*Compulsory purchase and compensation: an overview of the system in England and Wales*”, *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, special series, vol. 3, 2008, p. 144.

¹⁵²³ Se trata del principio «*Parliament does not authorise a taking without compensation*»; véase la Sentencia *Prest v Secretary of State for Wales (1983) 266 EG 527*, en la que Lord Denning sostiene que constituye uno de los principios del Derecho Constitucional que ningún ciudadano pueda ser privado de su inmueble por los poderes públicos contra su voluntad, salvo que así haya sido establecido por el Parlamento y el interés público así lo demande.

¹⁵²⁴ Aunque centramos esta parte del estudio en el sistema anglosajón (*Common Law system*), las concretas referencias serán hechas al sistema inglés.

materia expropiatoria¹⁵²⁵. A pesar de ello, la doctrina hace mención al mismo para referirse, de forma general, a la normativa que resulta de aplicación en la materia, esto es, la *Land Compensation Act* de 1961, la *Land Compensation Act* de 1973 y la *Compulsory Purchase Act* de 1965 (todas ellas con sus modificaciones oportunas¹⁵²⁶). Junto a estas normas, se contempla asimismo la jurisprudencia derivada de su interpretación y que resulta de gran relevancia en la materia¹⁵²⁷.

Debemos apuntar, no obstante, que tanto doctrina como jurisprudencia vienen solicitando la modificación de esta normativa, dado que de forma general resulta difícil de localizar, complicada de descifrar e ingrata en su aplicación¹⁵²⁸. En concreto, una de las modificaciones que se solicita viene referida a la indemnización expropiatoria, que al igual que ocurre en el ordenamiento jurídico español, ha sido reconocido como un derecho básico de la persona por la *Human Rights Act* de 1998. La propia *Court of Appeal* ha señalado lo lamentable que resulta aplicar las reglas relativas a la determinación del justiprecio, ya que suponen una travesía tortuosa para el expropiado, por la difícil interpretación de sus preceptos, a menudo oscuros y confusos¹⁵²⁹. De ahí que se pida la creación de un auténtico *Compensation Code*, que contenga de forma clara y coherente todas las normas a utilizar en la determinación del justiprecio, de acuerdo a los principios de justa indemnización («*fair compensation*»)¹⁵³⁰ y «*value to the owner*», por el que la indemnización ha de tener

¹⁵²⁵ De hecho, hasta 1919, los criterios para fijar la indemnización expropiatoria («*assessment of compensation*») no estaba previstos legalmente, dejándose esta cuestión a los tasadores. Ante la dificultad para llegar a un acuerdo, la *Acquisition of Land (Assessment of Compensation) Act* 1919 estableció no sólo un procedimiento de arbitraje para los casos en los que no fuera posible alcanzar un acuerdo entre las partes, sino también los concretos criterios que debían aplicarse para fijar la indemnización expropiatoria (las conocidas «*Six Rules*»). En 1949 se crearon los Land Tribunals, para enjuiciar este tipo de asuntos y decidir sobre tales indemnizaciones; sus decisiones podían ser directamente recurridas ante la *Court of Appeal*. De modo que, lo que actualmente se denomina «*Compensation Code*», está conformado no sólo por normas, sino también por la jurisprudencia emanada de estos tribunales. Hay que mencionar que desde 2007, la *Tribunals, Courts and Enforcement Act* de 2007, la función de estos *Lands Tribunals* pasó a ser desarrollada por el nuevo «*Tribunals Service*», otorgándose al «*Upper Tribunal*» la competencia para conocer de los asuntos de mayor relevancia y de los recursos; mientras que se reservan los asuntos más sencillos al «*First-tier Tribunal*».

¹⁵²⁶ Las últimas reformas han sido abordadas por la *Planning and Compulsory Purchase Act*, de 2004 y por la *Localism Act*, de 2011.

¹⁵²⁷ Sentencia *Director of Buildings and Lands v Shun Fung Ironworks* (1995) 19 EG 147.

¹⁵²⁸ En 2001, el Lord Chancellor inglés solicitó a la *Law Commission* que emitiera un informe sobre las posibilidades de simplificación, refundición y codificación del que sería el *Compensation Code*, que engloba todas las normas y la jurisprudencia emitidas en esta materia. Por su parte, la *Law Commission* publicó dos informes en 2002 y recomendó la adopción, a su vez, de un verdadero *Compensation Code*, que fuera claro, consistente y accesible.

¹⁵²⁹ Sentencia *Waters and others v Welsh Development Agency* (2004) 1WLR 1304.

¹⁵³⁰ Véase el Informe presentado al Parlamento en 2003 por la *Law Commission*, "Towards a compulsory purchase code (1) Compensation. Final Report". En él se decía que la actual legislación sobre expropiación forzosa era una mezcolanza de muy diferentes normas y

en cuenta la satisfacción del propietario, no de la autoridad competente que vaya a adquirir el bien de manera forzosa («*value to the public authority*»)¹⁵³¹. Todo ello con base en el valor de mercado («*market value*»), que es al fin y al cabo el principio general sobre el que pivota todo el sistema expropiatorio anglosajón, matizado en cualquier caso por el denominado principio «*Pointe Gourde*»¹⁵³² y por las «*planning assumptions*» (presunciones de planeamiento), como veremos a continuación.

Bajo toda esta regulación subyace un mismo principio, el de equivalencia («*principle of equivalence*»)¹⁵³³, que al igual que en nuestro Derecho, impone a la Administración restituir al expropiado en la misma situación en la que estaba antes de la expropiación, sin que se le deba indemnizar de más, pero tampoco de menos. Este principio proviene del principio general del Derecho de daños que, en el *Common Law* establece que quien sufra un daño en su propiedad, debe ser repuesto en una posición que no sea peor ni mejor que la que tenía¹⁵³⁴. Aplicado a la expropiación de bienes o derechos, este principio supone la indemnidad del expropiado, satisfaciéndole por todos los perjuicios ocasionados, lo que no sólo engloba el valor de la tierra expropiada, sino

jurisprudencia de más de 100 años, que ni son accesibles para aquellos particulares que quieren consultarlas, ni tan siquiera legibles y mucho menos interpretables, si no es por los eruditos en la materia. Puede consultarse en:

http://lawcommission.justice.gov.uk/docs/lc291_Towards_a_Compulsory_Purchase_Code1.pdf

¹⁵³¹ Sentencia *Stebbing v Metropolitan Board of Works* (1870) LR 6 QB 37.

¹⁵³² No se trata, sin embargo, del único principio aplicable; además, son de aplicación los de necesaria indemnización expropiatoria; el de «*value to the owner*» en la determinación del justiprecio y por último, el principio «*Pointe Gourde*». Este último principio proviene de la Sentencia *Pointe Gourde Quarrying and Transport Company Limited v Sub-Intendent of Crown Lands* (1947) AC 565, que establece que cualquier incremento en el valor del suelo debido exclusivamente al proyecto expropiatorio no debe ser tenido en cuenta. Así se recoge posteriormente en la Sentencia *Transport for London (London Underground Ltd) v Spireose Ltd* (2009) WLR 1797 y en la Sentencia *Waters and others v Welsh Development Agency* (2004) 1WLR 1304.

¹⁵³³ Este principio de *restitutio in integrum* fue establecido por Lord Blackburn en la Sentencia *Livingstone v Rawyards Coal Company* (1880) 5 App Cas 25, diciendo que en la fijación de una suma de dinero para la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, dicha cantidad debe ser aquella que coloque a la parte perjudicada en la misma situación que tenía antes de sufrir tal perjuicio. De este modo «*compensation must be claimed once and for all (...) for all damages which can be reasonably foreseen*», tal y como se establece en la Sentencia *Chamberlain v West End of London and Crystal Palace Rly Co* (1863) 2 B&S 617. A día de hoy se encuentra recogido en el artículo 7 de la *Compulsory Purchase Act* de 1965.

¹⁵³⁴ Sobre el valor social de la propiedad en el sistema del *Common Law*, véase MIROW, M., "Dear Justice Scalia", *Journal of Legal Education*, vol. 58, nº 1, 2008, pp. 147-155, recensión a la obra de ALEXANDER, G., *The Global Debate over Constitutional Property: Lessons for American Takings Jurisprudence*, 2008.

cualesquiera otros perjuicios irrogados¹⁵³⁵. Esta compensación por las pérdidas sufridas, debe ser determinada mediante el establecimiento de lo que para este propietario valía aquello que le ha sido expropiado; y para evaluar esta pérdida, se debe tener en cuenta que el bien nunca podrá valer menos que lo que hubiera podido obtener el propietario de no haber sido expropiado¹⁵³⁶.

La pregunta obligada es ¿se integran en esta valoración las expectativas urbanísticas? ¿Constituyen un elemento más del justiprecio? Como hemos visto, se reconoce la existencia y defensa de expectativas en general, incluso en el campo del *Public Law*. Pero ahora debemos ver si tales expectativas también les son reconocidas a los propietarios de suelo y, sobre todo, si cabe su inclusión en la valoración del mismo en caso de expropiación. La clave se encuentra, en este caso, en el denominado valor potencial («*potential value*»). La Sentencia *in R v Brown*¹⁵³⁷ estableció que si el suelo tenía un valor futuro, esto es, derivado de futuros desarrollos urbanísticos, este valor debía tenerse en consideración, ya que de otro modo, el propietario no podría verse compensado de manera completa por la pérdida del suelo, incluso tratándose de suelo rural. Volveremos sobre este punto en un momento.

Antes de continuar, debemos hacer una primera puntualización en cuanto a las expectativas se refiere, ya que en el campo del urbanismo anglosajón, las expectativas urbanísticas no se denominan «*legitimate expectations*» ni tampoco «*reasonable expectations*». En realidad, ni siquiera se emplea el término «*expectations*» puesto que como hemos visto en el capítulo primero de este estudio, hacen referencia a supuestos que nada tienen que ver con la materia que nos ocupa ahora mismo; si recordamos, aquellas expectativas eran promesas, de hecho o de Derecho, que podían generarse por las actuaciones de los poderes públicos. Ahora bien, ésto no significa que no encontremos el término «*expectations*» en el campo urbanístico, puesto que sí que se utiliza, pero con un significado completamente distinto ya que hace mención a las esperanzas de los expropiados en aquello que se les va a pagar¹⁵³⁸. Por tanto, no

¹⁵³⁵ Véanse las Sentencias *Blundell v R (The King)* (1905) KB 516; también *Horn v Sunderland Corpon* (1941) 2 KB 26 CA. Y la Sentencia *Director of Buildings and Lands v Shun Fung Ironworks Ltd* (1995) 2 AC 111 PC.

¹⁵³⁶ DENYER-GREEN, B., *Compulsory purchase and compensation*, Oxfordshire, EG Books, 2014, pp. 141 y 194.

¹⁵³⁷ Sentencia *in R (The King) v Brown* (1867) LR 2 QB 630.

¹⁵³⁸ Así, se habla de las expectativas de los propietarios expropiados como meras esperanzas, como aquello que esperan, pero en ningún caso en el sentido de expectativas de aprovechamiento. Denyer-Green se refiere a estas «*expectations*» sobre lo que esperan recibir de forma general como indemnización por la expropiación forzosa, cuando lanza la siguiente pregunta «*What is the purpose of compensation and what are the expectations of expropriated owners?*», esto es, cuál es la finalidad de la indemnización y qué es lo que esperan los propietarios expropiados. En su opinión, los propietarios de suelo tienen expectativas en cuanto a la indemnización, que dependen no sólo de sus problemas personales de realojamiento, sino

resulta adecuado el uso de esta terminología en el contexto urbanístico anglosajón para hacer referencia a las expectativas de aprovechamiento entendidas como potencialidades urbanísticas. De ahí que se hable, de modo más correcto, de «*potential value*» o de «*hope value*» para referirse a aquéllas. Este extremo nos parece sumamente acertado, dado que se están utilizando expresiones mucho más coherentes y acordes a la materia a la que hacen referencia, sin que puedan generarse equívocos. Si en España hubiésemos seguido esta tendencia, utilizando una terminología distinta para distinguir las expectativas genéricas de las expectativas de aprovechamiento, se hubiera puesto fin a la caótica situación provocada por un uso indiscriminado del término en nuestro ordenamiento.

Para llevar a cabo el estudio de las expectativas de aprovechamiento en el Derecho anglosajón, veremos en primer lugar, cómo funciona la valoración del suelo a efectos expropiatorios, para a continuación centrarnos en la figura de las expectativas de aprovechamiento. En este sentido, haremos una breve aproximación al sistema de planeamiento y los usos del suelo, para centrarnos en las figuras de la «*no-scheme rule*» y, sobre todo, de las denominadas «*statutory planning assumptions*», tanto en el suelo rural como en suelo urbano.

3.1. LAS REGLAS DE VALORACIÓN DEL SUELO A EFECTOS EXPROPIATORIOS

De forma general, en la fijación del justiprecio deben tenerse en cuenta determinados factores para que la indemnización sea realmente acorde al principio de equivalencia, base de la institución expropiatoria.

Como hemos adelantado, no existe un *Compensation Code* a modo de código único que recopile toda la normativa expropiatoria en materia de fijación del justiprecio. Sin embargo, existen unas reglas de valoración, básicas y esenciales, a las que necesariamente debe acudir y que aparecen recogidas en la *Land Compensation Act* de 1961. Así, el artículo 5 de esta Ley, modificado por el artículo 70, norma 3ª, de la *Planning and Compensation Act* de 1991, establece seis normas para la fijación de la indemnización del suelo («*rules for assessing compensation*»)¹⁵³⁹. Cinco de ellas tienen que ver directamente con la valoración del suelo, mientras que la última garantiza al propietario el derecho a obtener

también del destino que se le vaya a dar a la propiedad que le va a ser expropiada. Véase DENYER-GREEN, B., *Compulsory purchase and compensation*, op. cit., p. 137.

¹⁵³⁹ Estas reglas en cuanto a la valoración provienen de las recomendaciones efectuadas por *The Scott Committee*. Inicialmente fueron publicadas como un conjunto de seis «normas» en la *Acquisition of Land Act* de 1919 («*the 1919 Rules*»), que más tarde fueron reemplazadas por el artículo 5 de la *Land Compensation Act* de 1961. Fue la Sentencia *Lucas v Chesterfield Gas and Water Board* (1909) 1 KB 16, a la que más adelante nos referiremos, la que le dio el pie al *Scott Committee* para llevar a cabo esta reforma. En concreto, la Ley de 1919 establecía que la indemnización expropiatoria se pagaría a precio de mercado.

una indemnización por cualesquiera otras pérdidas que haya podido sufrir a consecuencia de la expropiación y que no estén directamente relacionadas con el valor del suelo. A estas Reglas hay que añadir las numerosas sentencias que las han interpretado y a las que también haremos referencia.

Todas ellas giran en torno al principio del valor de mercado («*market value*») como base de la valoración del suelo a efectos expropiatorios. Pero este valor se verá incrementado o reducido mediante la aplicación de ciertos factores, reglas y principios, de modo que en la determinación del justiprecio no influirá exclusivamente el juego de la oferta y la demanda en el libre mercado. Estas Reglas suponen, por tanto, el primer contrapunto a este «*market value*», atemperando y corrigiendo las distorsiones –y desigualdades– que el mercado origina en los precios del suelo.

Veamos las seis Reglas sobre valoración del suelo contenidas en la *Land Compensation Act* de 1961:

- **Regla primera: «No allowance shall be made on account of the acquisition being compulsory»**

Con anterioridad a la vigencia de esta concreta Regla, era costumbre que los tasadores añadiesen una suma adicional a la indemnización en concepto de «*solatium*», esto es, una cantidad a tanto alzado por los perjuicios que de forma variada, se irrogaban por la expropiación. Bajo la vigencia de la *Land Clauses Consolidation Act* de 1845, comenzó a reconocerse por los tribunales una indemnización del 10 por cien del valor estimado del inmueble por el hecho mismo de la expropiación forzosa. Sin duda, la finalidad de esta compensación era costear los perjuicios irrogados al propietario, que debía reinvertir su capital y cualesquiera otros gastos derivados de la expropiación; y ello a pesar de que esta Ley no recogía nada al respecto. A día de hoy, esta partida está expresamente excluida de la indemnización expropiatoria.

- **Regla segunda: «The value of land shall, subject as hereinafter provided, be taken to be the amount which the land, if sold in the open market by a willing seller might be expected to realise»**

Esta es, posiblemente, la Regla más conocida y usada; de hecho, se conoce como la «*market value Rule*». En su virtud, se establece que la base de la indemnización expropiatoria es el valor de mercado, que nada tiene que ver con el «*existing use value*» o valor actual del suelo¹⁵⁴⁰. De este modo, el

¹⁵⁴⁰ Hay dos posibles alternativas para calcular el valor del suelo («*compensation for land taken*»): mediante el «*existing use value*» o bien mediante el «*development value*», aunque también cabe una combinación de los dos («*development value*»). De estas dos posibilidades, la que resulta en un precio más alto del suelo es el resultante de aplicar el «*open market value*» y es el que también

justiprecio expropiatorio se establecerá en función del valor de mercado, dándose por supuesto que, en condiciones normales, habrá un comprador con disposición a comprar («*willing buyer*») por el precio que, de forma razonable, ha establecido el vendedor con disposición a vender («*willing seller*»). Así, lo que este principio viene a decir es lo que sigue:

- «*In the open market*», (en el libre mercado) supone que el inmueble es vendido en unas condiciones que permiten que cualquier persona que desee adquirirlo, podría hacerlo, haciendo una oferta al comprador; para ello es necesario que se hayan adoptado las medidas necesarias para anunciarlo de forma conveniente y que los posibles compradores sepan que está en el mercado para ser vendida¹⁵⁴¹.
- «*A willing seller*», es un vendedor dispuesto a vender a un precio razonable. No se trata de alguien que venderá a cualquier precio, sin ningún tipo de reparo¹⁵⁴², sino que venderá al mejor precio que pueda obtener en el mercado¹⁵⁴³; se trata de un individuo, distinto de aquel que está obligado a vender porque le van a expropiar.
- «*Might be expected to realise*», hace referencia a la prohibición de aumentos de valor que podría fijar el vendedor, de forma unilateral, cuando se deriven exclusivamente de la expropiación que va a llevarse a cabo¹⁵⁴⁴.

Como podemos observar, este valor de mercado se enfrenta a los mismos problemas que en España, ya que se encuentra profundamente influenciado por las potencialidades urbanísticas del terreno, independientemente de su materialización o realización actual y que por tanto, se incluirán en la valoración del mismo a efectos expropiatorios¹⁵⁴⁵. En la fijación de esta

se utiliza para determinar la indemnización expropiatoria. La fijación del «*development value*» no es, sin embargo tan sencilla. En este caso, debe tenerse en cuenta la demanda de mercado, pero también el control sobre el planeamiento; así, el tasador debe asegurarse que haya una licencia de edificación concedida o de que podría ser concedida («*planning assumptions*»). Véase ADAMS, D., BAUM, A. y MAC GREGOR, B., “Inner city land vacancy: the influence of the compensation code”, op. cit., p. 255.

¹⁵⁴¹ Sentencia *Inland Revenue Commissioners v Clay & Buchanan* (1914) 3KB 466 y también Sentencia *Gray (Lady Fox's Executors) v Inland Revenue Commissioners* (1994) STC 360.

¹⁵⁴² No significa en ningún caso que el vendedor no tenga reservas sobre el precio, dado que puede tenerlas. Quiere decir que desea vender, pero al precio que mejor estime. Así se recoge en la Sentencia *Raja Vyricherla Narayana Gajapatiraju v Revenue Divisional Officer, Vizagapatam* (1939) AC 302 y en la Sentencia *F. R. Evans (Leeds) v English Electric* (1978) 36 P&CR 185.

¹⁵⁴³ Sentencia *Trocette Property Co Ltd v Greater London Council* (1974) RVR 306.

¹⁵⁴⁴ Sentencia *Raja Vyricherla Narayana Gajapatiraju v Revenue Divisional Officer, Vizagapatam* (1939) AC 302. También conocida como “*the Indian case*”.

¹⁵⁴⁵ MUÑOZ GUIJOSA, M.A., “La valoración del suelo en Inglaterra. *Existing use value* y Texto Refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), ACE: *Architecture, City and Environment*, nº 9, 2009, p. 27.

indemnización de acuerdo a esta regla segunda, se estarían teniendo en cuenta todas las posibilidades futuras del inmueble («*potentialities*»), es decir, no sólo su uso actual, sino también cualesquiera otros usos potenciales que, sujetos al requisito de solicitar autorización urbanística, podrían ser desarrollados en el futuro¹⁵⁴⁶.

En la práctica, los futuros compradores solicitarían la licencia urbanística con anterioridad a la compra, para estar seguros sobre el precio que deberían ofrecer por el inmueble. Pero en una expropiación este factor no se da y la *Land Compensation Act* de 1961 establece que en la determinación del justiprecio se tendrán en cuenta las licencias previamente obtenidas, pero también las que además, previsiblemente se hubieran podido obtener para un futuro desarrollo urbanístico, esto es, las denominadas «*planning assumptions*». De este modo, se pagará a efectos indemnizatorios, aquel valor que el expropiado pueda acreditar que vale su terreno en el mercado, pero también aquel que pueda acreditarse en función de las licencias que pudieran obtenerse para usos más ventajosos del suelo. Pero no sólo se admite la aplicación de esta Regla en suelo urbano sino que, como veremos, también cabe en suelo rural; así por ejemplo, un suelo cuyo uso actual fuera agrícola, podría llegar a ser un suelo destinado a ser urbanizado en un futuro, por lo que los posibles usos futuros del inmueble («*potential value*») también serán tenidos en cuenta en la determinación del justiprecio¹⁵⁴⁷.

Los problemas que pudieran surgir de la aplicación de esta Regla, se resolverán aplicando la Regla tercera, de acuerdo con lo que establece el principio «*Pointe Gourde*»¹⁵⁴⁸, que como veremos, establece que cualquier incremento en el valor solicitado por el terreno que provenga exclusivamente del proyecto del que trae cuenta la expropiación, no puede formar parte del «*market value*», porque en el libre mercado un vendedor no dispondría de tal información privilegiada¹⁵⁴⁹.

- **Regla tercera: «The special suitability or adaptability of the land for any purpose shall not be taken into account if that purpose is a purpose to which it could be applied only in pursuance of statutory powers, or for which there is no market apart from the**

¹⁵⁴⁶ SAPHIRO, E., SAMS, G. y MACKMIN, D., *Modern methods of valuation*, Oxfordshire, EG Books, 2013, pp. 567-575. Véase también DENYER-GREEN, B., *Compulsory purchase and compensation*, op. cit., p. 350.

¹⁵⁴⁷ El «*existing use value*» depende de la demanda, mientras que el «*development value*» depende de la demanda y de la licencia para construir. En principio, ambos valores conformarán el «*market value*» del inmueble.

¹⁵⁴⁸ Sentencia *Pointe Gourde Quarrying and Transport Company Limited v Sub-Intendent of Crown Lands* (1947) AC 565.

¹⁵⁴⁹ Sentencia *Inland Revenue Commissioners v Clay & Buchanan* (1914) KB 466.

requirements of any authority possessing compulsory purchase powers»¹⁵⁵⁰

De nuevo, se hace referencia al valor potencial del terreno. La Regla tercera significa que cuando el suelo tenga unas características o idoneidad especiales para cualquier uso, este hecho no debe ser tenido en cuenta en el sentido de incrementar el justiprecio expropiatorio, siempre que para ello sea necesario hacer uso de potestades públicas¹⁵⁵¹ («*statutory powers*») o el único mercado en el que podría venderse derive de la expropiación forzosa que va a llevarse a cabo¹⁵⁵². Se encuentra, por ello, directamente relacionada con la denominada «*no-scheme rule*», que establece que no deben tenerse en cuenta las posibles potencialidades urbanísticas derivadas del Proyecto del que trae cuenta la expropiación¹⁵⁵³.

- **Regla cuarta: «Where the value of the land is increased by reason of the use thereof or of any premises thereon in a manner which could be restrained by any Court, or is contrary to law, or is detrimental to the health of the inmates or the premises or to the public health, the amount of that increase shall not be taken into account»**

Esta Regla, conocida como la cláusula «*illegal and immoral use*»¹⁵⁵⁴, establece que debe ignorarse cualquier incremento de valor del suelo siempre que

¹⁵⁵⁰ Recogemos el texto ya modificado por la *Planning and Compensation Act 1991*.

¹⁵⁵¹ En la Sentencia *Ozanne v Hertfordshire County Council (1991) 1 All ER 769*, el suelo fue expropiado para construir los accesos a la autopista desde un gran núcleo poblacional. A pesar de que la expropiante alegó que para mejorar la autopista existente y construir nuevos accesos era necesario contar con potestades públicas, el *Lands Tribunal* estableció que no eran necesarias, por lo que las especiales características del suelo y su valor potencial debían tenerse en cuenta a efectos de incrementar la indemnización al propietario, en base a la Regla tercera. En fase de recurso, la *House of Lords* recordó que esta misma Regla no impedía incrementar el justiprecio con las licencias urbanísticas existentes («*planning permission*») y futuras («*planning assumptions*»).

¹⁵⁵² Las Sentencias que mejor reflejan el uso de este principio son *Countess of Ossalinsky v Manchester Corporation (1883) QBD* (inédita); la Sentencia *Lucas v Chesterfield Gas and Water Board (1909) 1 KB 16*; y también la Sentencia *Cedar Rapids Manufacturing and Power Company v Lacoste (1914) AC 569*. En ellas se reconoció a los propietarios el derecho al incremento de valor, por existir un mercado en el que las especiales características de dichos suelos sí serían tenidas en cuenta (en el siglo diecinueve, existía una gran competencia entre las compañías hidroeléctricas por encontrar enclaves muy concretos y característicos para establecerse físicamente).

¹⁵⁵³ Véase la Sentencia *Hertfordshire County Council v Ozanne (1991) 1 All ER 769* y también la Sentencia *Stokes v Cambridge Corporation (1961) 13 P&CR 77*. En el caso de la Sentencia *Edmonstone v Central Regional Council (1984) 271 EG 901*, el Tribunal (*Lands Tribunal for Scotland*) decidió que la existencia de una licencia («*planning permission*») no era una característica intrínseca del suelo, de acuerdo con esta Regla tercera, por lo que el valor adicional que le proporcionaba al suelo debía incluirse en el justiprecio.

¹⁵⁵⁴ Véanse las Sentencias *Hughes v Doncaster Metropolitan Borough Council (1991) 1 EGLR 31*; y también *Taff v Highways Agency (2009) UKUT 128 (LC), ACQ/23/2007*.

provenga de una actuación que sea contraria a Derecho, por ejemplo, cuando existe un incumplimiento de lo previsto en los Planes. El paradigma de esta Regla lo constituye la sentencia *Hughes v Doncaster Borough Council*¹⁵⁵⁵.

- **Regla quinta: «Where land is, and but for the compulsory acquisition would continue to be, devoted to a purpose of such a nature that there is no general demand or market for land for that purpose, the compensation may, if the Lands Tribunal is satisfied that reinstatement in some other place is bona fide intended, be assessed on the basis of the reasonable cost of equivalent reinstatement»**

Se utiliza para sustituir el valor de mercado en aquellos supuestos en los que, en realidad, no existe un mercado para ciertos inmuebles. Es el caso de las iglesias, asilos, colegios, hospitales, edificios públicos y ciertos edificios en los que se desarrollan actividades muy concretas que difícilmente podrán ser llevadas a cabo en otro lugar¹⁵⁵⁶. Dado que no es posible averiguar fácilmente su valor de mercado, se permite que la fijación del justiprecio se haga en base al coste de proporcionar al propietario, siempre dentro de un límite razonable, un emplazamiento y una edificación que sean igualmente adecuados para el desarrollo de su actividad («*reasonable cost of equivalent reinstatement*»).

Los requisitos que se establecen para poder hacer uso de esta regla quinta son los siguientes¹⁵⁵⁷:

- Que el suelo se dedique a una finalidad en la que no exista demanda o mercado.
- Se fija como límite a la indemnización lo que se denomina el «*reasonable cost*», dentro de los costes totales de reubicación de la actividad.
- La reubicación debe ser intentada de buena fe (por el *Land Tribunal*)

El principio de «*equivalent reinstatement*» significa que los expropiados han de quedar en la misma posición o en una similar a la que tenían cuando su inmueble fue ocupado. En muchos casos, este requisito se verá cumplido simplemente con la provisión de un nuevo edificio en una nueva ubicación. Sin embargo, en aquellos casos en los que, por ejemplo, el edificio que se estaba usando era antiguo pero había sido adaptado a sus necesidades, el término «*equivalent reinstatement*» conlleva los gastos devengados de

¹⁵⁵⁵ Sentencia *Hughes v Doncaster Borough Council* (1991) 1 All ER 295 HL. En el mismo sentido, véase la Sentencia *British Electricity Authority v Cardiff Corpn* (1951) 58 EG 233.

¹⁵⁵⁶ Sentencia *Festiniog Rail Co v Central Electricity Generating Board* (1962) 13 P&CR 248.

¹⁵⁵⁷ SAPHIRO, E., SAMS, G. y MACKMIN, D., *Modern methods of valuation*, op. cit., pp. 432-433.

adquirir un inmueble de similares características, así como los derivados de las reformas que fueran necesarias¹⁵⁵⁸.

- **Regla sexta:** «*The provision of Rule 2 shall not affect the assessment of compensation for disturbance or any other matter not directly based on the value of the land*»

Se garantiza el derecho a ser compensado no sólo por el valor del inmueble del que se es despojado, sino también por cualquier otro perjuicio que pueda ocasionarse a consecuencia de la expropiación, cuando se ostenten derechos distintos del de propiedad. Esta Regla está pensada para llevar hasta sus últimas consecuencias el principio de equivalencia, en aquellos casos en que la expropiación no sólo supone la extinción del derecho de propiedad sobre el suelo, sino también el cierre de un negocio erigido sobre el mismo. Por esta razón, se afirma que la indemnización por el valor del suelo tan sólo compensará la pérdida del derecho de propiedad, pero debe cubrir también todos los daños, perjuicios, molestias y gastos en los que haya incurrido por la pérdida de su negocio; esto último será cubierto gracias a la indemnización por «*disturbance*»¹⁵⁵⁹. Para ello, debe acreditarse, por un lado, que el daño ha sido causado por la expropiación; y por otro, que se trata de un daño actual. En cualquier caso, debe tratarse de una petición razonable.

3.1.1. Elementos que conforman la indemnización expropiatoria

Como Lord Denning estableció en la Sentencia *Harvey*, la autoridad expropiante debe compensar al expropiado no sólo por el valor mismo del suelo, sino también por cuantos perjuicios se le causen por la adquisición forzosa del bien, tanto de forma directa como indirecta¹⁵⁶⁰. De ahí que, al igual que ocurre en España, la indemnización se integre de diferentes partidas, convirtiéndose así, en una figura compleja, a pesar de que su tratamiento sea global y único. Se da con ello cumplida cuenta al principio de equivalencia («*principle of equivalence*»), principio fundamental en las expropiaciones, que establece que el expropiado, en términos económicos, debe quedar en la misma situación que disfrutaba antes de la enajenación forzosa¹⁵⁶¹.

¹⁵⁵⁸ Sentencia *West Midland Baptist (Trust) Association (Inc.) v Birmingham City Corporation* (1969), 3 All ER 172; y Sentencia *Zoar Independent Church Trustees v Rochester Corporation*, (1974) 3 All ER 5.

¹⁵⁵⁹ Sentencia *Director of Buildings v Shun Fung Ltd* (1995) 2 AC 111 PC.

¹⁵⁶⁰ Sentencia *Harvey v Crawley Development Corporation* (1957) 1 All ER 504.

¹⁵⁶¹ La definición sobre este principio de equivalencia aparece recogida en la Sentencia *Horn v Sunderland Corporation* (1942) 2 KB, 26, 49, sobre el que Lord Scott indicó que era la base del principio indemnizatorio, por el que el propietario no podía recibir menos de lo que había perdido, pero tampoco una cantidad mayor.

No obstante, no todas estas partidas integrarán siempre la indemnización expropiatoria; recordemos que algunos de estos elementos ni siquiera están previstos para compensar al propietario, como es el caso de las «*injurious affection*». Y tampoco todas ellas supondrán un incremento en su valor, ya que por ejemplo, la «*betterment*» supondrá una deducción en el valor inicial del suelo, derivado de la «*no-scheme rule*», como ahora veremos.

Así, las diferentes partidas que integran la indemnización son:

- «*Value of the land taken*»: Es la partida más importante que integra el justiprecio expropiatorio. Viene constituida por el valor del suelo, que se obtendrá en base al valor de mercado, esto es, el valor que hubiera obtenido el propietario de haber puesto a la venta el inmueble con anterioridad a conocer que iba a ser expropiado. Es el valor inicial («*bare value*») sobre el que se añadirá el valor de las licencias efectivamente concedidas en suelo urbano (art. 14.2 *Land Compensation Act* de 1961) y en su caso, el incremento de las denominadas «*planning assumptions*» tanto en suelo urbano, como rural (art. 17 *Land Compensation Act* de 1961).
- «*Severance*»: Se trata de lo que conocemos como demérito e indemniza la depreciación que sufre parte de un inmueble que, formando parte de un todo, no ha sido expropiado y cuyo valor se ve reducido a resultas de la misma¹⁵⁶². El propietario tiene derecho a la indemnización por el valor del terreno efectivamente expropiado y además, por los perjuicios derivados de que aquélla no haya sido completa¹⁵⁶³.
- «*Injurious affection*»: Esta partida indemniza las molestias ocasionadas a terceros que, sin ser expropiados de forma directa, se han visto perjudicados con razón de que la transacción del inmueble se haya llevado a cabo de forma forzosa, pero también de aquellos que ocupan el inmueble sin ser propietarios (arrendatarios, por ejemplo). A pesar de que no existe un listado concreto de las molestias que son indemnizables, podemos señalar, entre otras, los olores, ruidos o pérdida de privacidad, etc.¹⁵⁶⁴. Junto con la partida relativa a «*severance*», conforman uno de los principios fundamentales de la indemnización expropiatoria, como es el de la compensación por los perjuicios causados en los inmuebles restantes que no sean expropiados («*injury to retained loss*»).

¹⁵⁶² Sentencia *Valentine v Skelmerdale Development Corp* (1965) 195 EG; Sentencia *Cooke v Secretary of State for the Environment* (1973) 229 EG 1117; Sentencia *Cuthbert v Secretary of State for the Environment* (1979) 252 EG 921; y Sentencia *Frederick Powell & Son Ltd v Devon County Council* (1979) RVR 127.

¹⁵⁶³ Sentencia *Cowper Essex v Acton Local Board* (1889) 14 App Cas 153 y Sentencia *Norman v Department of Transport* (1996) 24 EG 150.

¹⁵⁶⁴ Sentencia *Budgen v Secretary of State for Wales* (1985) 275 EG 69. También Sentencia *Edwards v Ministry of State for Transport* (1964) 2 QB 134.

- «*Disturbance*»: El artículo 5.6 de la *Land Compensation Act* de 1961 prevé la compensación de los perjuicios irrogados sobre los negocios derivados de la expropiación, como puedan ser la pérdida temporal o permanente de clientela a consecuencia del traslado del negocio. Supone la delimitación del principio de «*consequential loss*» y busca el resarcimiento de ciertos daños que no se encuentran cubiertos por la indemnización expropiatoria, es decir, que permite exceder el valor de mercado de forma general para colocar al propietario en la misma situación que antes de la expropiación. Por esta razón, esta partida sólo podrá ser solicitada por quienes estén afectados en la posesión del negocio por la expropiación, no por inversores o quienes no sean efectivos poseedores¹⁵⁶⁵.
- «*Condition of the land*»: Son indemnizables aquellas obras llevadas a cabo por el propietario de forma necesaria para mantener el buen estado del inmueble. Se trata de obras de conservación y mantenimiento del inmueble. Se excepcionan aquellos supuestos en los que quede acreditado que estas mejoras se hayan realizado sin que fueran razonablemente necesarios, con la simple intención de obtener una indemnización mayor.
- «*Relocation*»: Se incluye aquí la indemnización por los futuros perjuicios económicos que el traslado de la actividad supondrá al expropiado, esto es, las licencias para montar un nuevo negocio, honorarios de arquitectos en el caso de que haya que hacer un nuevo proyecto de obras, depreciación del valor del stock del que disponía al momento de la expropiación, etc.
- «*Special suitability*»: Se trata de aquellas circunstancias especiales, inherentes al propio inmueble, que se tienen en cuenta por separado para incrementar el valor del terreno. En concreto, se valoran aquellas circunstancias que resultan de relevancia para el uso que la Administración tiene previsto darle al terreno expropiado. Se recogen en el artículo 5.3 de la *Land Compensation Act* de 1961, con la finalidad de reducir elementos meramente teóricos pero altamente especulativos que pudieran integrar el justiprecio expropiatorio. Como veremos, han servido para incrementar el valor de los suelos rurales hasta la aparición de las «*planning assumptions*», para que los incrementos de valor no fueran en contra de la «*no-scheme rule*».
- «*Betterment*»: La *Land Compensation Act* de 1961 (arts. 7.1 y 8) establece que si a resultas del Proyecto expropiatorio («*scheme*»), otro inmueble del propietario distinto del bien expropiado, ve aumentado su valor, entonces se permite a la autoridad expropiante reducir el justiprecio a pagar por la finca expropiada. Es una suerte de plusvalía a pagar por los

¹⁵⁶⁵ Sentencia *Ryde International plc v London Regional Transport n° 2* (2004) 2 EGLR 1. También, Sentencia *Bishopsgate Parking n° 2 Ltd v Welsh Ministers* (2012) UKUT 22.

expropiados¹⁵⁶⁶. Un ejemplo son las carreteras; el artículo 261 de la *Highways Act* de 1980 establece que en la valoración del suelo a expropiar, se tendrá en cuenta el hecho de que otras propiedades del expropiado resulten beneficiadas por la finalidad por la que el terreno es adquirido forzosamente¹⁵⁶⁷.

- «*Development and hope value*»: Esta es la partida que más nos interesa. Es necesario tener en cuenta que si el valor de mercado refleja futuros desarrollos urbanísticos, éstos también deben ser incluidos en el justiprecio. Así quedó claro en la Sentencia *Brown*¹⁵⁶⁸. Con esta partida se indemnizan los usos potenciales que, de acuerdo con el planeamiento y de no haber sido expropiado el terreno, se hubieran dado en él, siempre que consten debidamente acreditados mediante el denominado «*certificate of appropriate alternative development*», esto es, un certificado de otros usos del suelo. Podríamos decir que se trata de una figura similar a las potencialidades derivadas del artículo 36 *in fine* de la Ley de Expropiación Forzosa española, esto es, a nuestras expectativas de aprovechamiento. Sin embargo, a diferencia de nuestro ordenamiento, se exige un certificado administrativo que acredite la realidad de dichas posibilidades futuras, que dejan de ser por tanto, potenciales, para convertirse en realidades que no podrán desarrollarse debido a la expropiación forzosa. Veamos con mayor detalle este punto.

3.2. LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y LAS CLASES DE SUELO

Haremos una muy breve referencia al planeamiento para poder entender las figuras que estudiaremos a continuación, sobre todo las denominadas «*planning assumptions*».

El sistema de planeamiento inglés viene establecido por el *National Planning Policy Framework* de 2012, que recoge las políticas de planeamiento y su puesta en práctica por parte de las autoridades regionales¹⁵⁶⁹ («*local plans*»). Su propósito es conseguir un desarrollo sostenible a nivel social, económico y medioambiental. Cualquier autorización administrativa para edificar o construir debe ser acorde con estos planes de desarrollo, salvo que se establezca

¹⁵⁶⁶ Fue la *Act for the Rebuilding of London* de 1667, tras el gran incendio de 1666, la que estableció que los vecinos cuyas propiedades resultaren indirectamente beneficiados por la reconstrucción de la ciudad, por ejemplo, al ensanchar las calles, tenían la obligación de devolver al Ayuntamiento el beneficio obtenido por la actuación pública al Ayuntamiento.

¹⁵⁶⁷ Sentencia *Portsmouth Roman Catholic Diocesan Trustees v Hampshire County Council* (1980) 253 EG 1236. También, Sentencia *South Eastern Railway v London County Council* (1915) 2 Ch 252.

¹⁵⁶⁸ Sentencia in *R v Brown* (1867) LR 2 QB 630.

¹⁵⁶⁹ De hecho, la gran mayoría de las decisiones en materia de planeamiento y usos del suelo son decididas por las autoridades locales.

algo distinto. Este sistema ha permanecido prácticamente inalterado desde la entrada en vigor de la *Town and Country Planning Act* de 1947, hasta 2004¹⁵⁷⁰.

De forma general, la clasificación del suelo en United Kingdom también establece dos grandes categorías de suelo, a saber, el que cuenta con una actuación urbanística previa («*previously developed land*») y el que no («*non-previously developed land*»)¹⁵⁷¹, lo que nos recuerda a nuestras situaciones básicas de suelo, rural y urbanizado, aunque no existe una correspondencia exacta. Integraría el suelo no urbanizable, el suelo agrícola («*agricultural land*»), que ocupa una superficie del 75% del territorio; el suelo forestal («*forestry land*»); el suelo destinado a usos recreativos («*outdoor recreation land*») y el suelo vacante («*vacant land*»). En la categoría de suelo desarrollado debemos incluir el de uso residencial («*residential land*»), con tan sólo un 10% de superficie en todo Reino Unido; el suelo destinado a infraestructuras («*transport and utilities land*»); y el industrial («*industry and commerce*») entre otros.

En cuanto a los usos que pueden desarrollarse, de forma general y salvo que se disponga lo contrario, a la categoría de suelo «*previously developed*» le corresponde un uso urbano («*urban land use*»), mientras que el «*non-previously developed land*», se destina a un uso rural («*rural land use*»). En concreto, los usos del suelo urbano («*permitted uses*») vienen establecidos en la *Town and Country Planning (Use Classes) Act* de 1987¹⁵⁷². Nos interesa el suelo no urbanizable y los usos a los que pueda ser destinado, dado que es el que afecta como veremos, a las «*planning assumptions*». Estos usos vienen establecidos por la «*Agricultural Land Classification (ALC)*», que los divide en 5 categorías («*grades*»). Las dos primeras engloban el suelo de mejor calidad y conforman el 21% del terreno

¹⁵⁷⁰ Una reforma importante del sistema de planeamiento tuvo lugar con la *Planning and Compulsory Purchase Act* de 2004. Para una visión detallada de la misma puede consultarse SHAW, D. y LORD, A., "From land-use to «spatial planning»: reflections on the reform of the English planning system", *Town Planning Review*, Vol. 80, nº 4-5, 2009, pp. 415-436. También MORPHET, J., "Local integrated spatial planning - the changing role in England", *Town Planning Review*, Vol. 80, nº 4-5, 2009, pp. 393-414.

¹⁵⁷¹ Véase el informe «Towards a sustainable environment - UK natural capital and ecosystem economic accounting» (2011), emitido por la *Office for National Statistics*, disponible en <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/environmental/uk-environmental-accounts/2011---blue-book-update/artnaturalcapital.html>

También, el informe «Accounting for the value of nature in the UK: a roadmap for the development of natural capital accounts within the UK Environmental Accounts» (2012), disponible en <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/user-guidance/natural-capital/index.html>

¹⁵⁷² De forma general, se establece que los usos que puede tener un suelo urbano son comercial (A1); financiero y profesional (A2); restauración (A3); establecimientos en los que se sirvan bebidas, a excepción de bares nocturnos (A4); establecimientos de comida para llevar (A5); empresas (B1); industrial (B2); almacenamiento o distribución (B8); hoteles (C1); instituciones residenciales (C2); instituciones residenciales de seguridad (C2A); residencial (C3); residencial de ocupación múltiple (C4); instituciones no residenciales (D1); esparcimiento social (D2); y el denominado uso *sui generis*.

rural en Inglaterra, cuyo destino es básicamente agrícola para cultivo de alimentos, biomasa y uso farmacéutico.

Este sistema de clasificación recogido por la «*Agricultural Land Classification*», es el utilizado para el asesoramiento en materia de planeamiento a las autoridades competentes, en caso de que se solicite llevar a cabo actuaciones urbanísticas sobre suelo no urbanizable¹⁵⁷³. Y es que, al igual que sucede en nuestro ordenamiento jurídico, el planeamiento no es algo estanco e inamovible, sino que es perfectamente modificable en virtud de las necesidades de la población. De este modo, se permite la alteración del destino del suelo sin que de ello se infiera un derecho a la indemnización para los propietarios afectados. Estos cambios de uso tampoco suponen una expropiación forzosa¹⁵⁷⁴, sino únicamente que la Administración competente hace uso de sus potestades discrecionales, en función de las necesidades de la población. Lógicamente, estos cambios de usos resultan más sensibles en las zonas rurales en las que, *per se*, no es factible el desarrollo urbanístico. Así se recoge en la *Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order* de 2010, que establece en estos casos la consulta previa preceptiva a *Natural England*¹⁵⁷⁵.

Como hemos visto, los usos permitidos en este tipo de suelo son los propios del suelo rural, por lo que también las edificaciones que pueden erigirse serán las destinadas a estos fines. Pero se reconoce la posibilidad de llevar a cabo actuaciones urbanísticas siempre que quede constancia de su necesidad para el interés general; en este caso, la autoridad competente en materia de planeamiento autorizará estas actuaciones, previa consulta a *Natural England*, otorgando preferencia a los terrenos de peor calidad, frente a los de mejor calidad¹⁵⁷⁶, que seguirán destinados a uso rural. Para hacernos una idea, en el

¹⁵⁷³ La relación entre el suelo no urbanizable y la obligatoriedad de las previsiones del planeamiento urbanístico se remonta a 1940, momento en el que la actividad agrícola se concebía como la mejor salvaguarda para los terrenos rurales por lo que estaban en su mayoría exentos del cumplimiento de lo establecido en la *Town and Country Planning Act* de 1947. En 1942, el *Scott Report* mantuvo que para preservar el entorno rural era necesario que se mantuvieran los usos agrícolas, sobre todo con fines alimenticios y que si se quisieran usar para fines urbanísticos, sería imperativo que se acreditase de forma fehaciente dicha necesidad. Véase MURRAY, M., HOUSTON, D., MCKAY, S. y MURTAGH, B., "Regulatory planning for economic development in the countryside", *Town Planning Review*, Vol. 80, nº 2, 2009, pp. 201-226.

¹⁵⁷⁴ GRAY, K., "Can environmental regulation constitute a taking of property at *Common Law*?", *Environmental and Planning Law Journal*, nº 24, 2007, pp. 165-168.

¹⁵⁷⁵ *Natural England* es el órgano asesor del *Department of Environment, Food and Rural Affairs (UK)*.

¹⁵⁷⁶ Así se establece en el párrafo 2.35, del «Natural Environment White Paper The Natural Choice: securing the value of nature», de 2011, disponible online en:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228842/8082.pdf

año 2009, un 39% del suelo sometido a modificaciones de uso, era previamente suelo no urbanizable¹⁵⁷⁷.

3.2.1. Las expectativas de aprovechamiento; de la «no-scheme rule» a las «Statutory Planning Assumptions»

Para la fijación de la indemnización expropiatoria, como hemos visto, no sólo es necesario tener en cuenta las reglas establecidas en la normativa antecitada, sino también el propio planeamiento. Así las cosas, el factor más importante para la determinación del valor del suelo entre particulares es, sin lugar a dudas, la previsión de un futuro desarrollo urbanístico, lo que también ocurre en nuestro país.

En los casos en los que se trate de una adquisición forzosa por los poderes públicos, la situación no es distinta y estas expectativas deben ser incluidas en el precio del suelo. El Derecho anglosajón también ha previsto su indemnización, aunque de forma distinta a como lo hace nuestro ordenamiento, ya que si el TRLS08 ha optado por basar las expectativas en factores objetivos de localización, el sistema del *Common Law* ha establecido, además, la necesaria concesión de un certificado expedido al efecto por la propia Administración.

La *Town and Country Planning Act* de 1947 instauró el valor de mercado como base de la indemnización expropiatoria por ser el valor que, según el *Scotts Committee*, reflejaría cualquier incremento potencial del valor del suelo u otros usos. Pero desde julio de 1948 se estableció la obligación de solicitar autorización administrativa para llevar a cabo cualquier desarrollo del suelo, lo que avivó el debate sobre si el derecho a edificar formaba parte del derecho de propiedad y por tanto, debía ser compensado también en la indemnización expropiatoria. Entre 1948 y 1953, el derecho de propiedad fue nacionalizado, de manera que en las expropiaciones no se incluía en ningún caso, el valor potencial del suelo, volviendo al «*existing use value*». Pero con la entrada en vigor de la *Town and Country Planning Act* de 1953¹⁵⁷⁸, de nuevo el valor de mercado volvió a imponerse como principio básico de la valoración del suelo, dando por bueno cualquier valor futuro que pudiera derivarse del suelo («*potential development value*»), como la existencia actual de una licencia o la expectativa futura de obtenerla. Esta situación perduró varios años más, hasta

¹⁵⁷⁷ Pueden consultarse los datos en la *Land Use Change Statistics in England, 2010 provisional estimates (Department for Communities and Local Governmen)*.

¹⁵⁷⁸ La posterior *Town and Country Planning Act* de 1954 estableció que, a los precios establecidos por medio del «*existing use value*», se les compensaría con una cantidad adicional referente al valor urbanístico; el motivo era que en la práctica coexistían dos mercados inmobiliarios, el de las compraventas privadas (en base al valor de mercado) y el de los supuestos expropiatorios, que se seguía pagando en base al «*existing use value*». Esta dualidad conducía a situaciones injustas. Véase GIFREU FONT, J., “Los criterios de determinación del justiprecio expropiatorio en el Derecho inglés. La alternancia en la fijación del valor del suelo”, op. cit., p. 403.

la promulgación de la *Town and Country Planning Act* de 1959, que volvió a establecer el «*market value*» como principio básico; nuevamente se permitía que el valor del suelo reflejara, en adelante, el valor de cualquier licencia ya concedida y además, el de cualquier otra que presumiblemente se hubiera concedido de no haberse llevado a cabo la expropiación. Volveremos sobre esto más adelante.

Pues bien, con el valor de mercado de nuevo en juego, a partir de 1959 se sucedieron las normas y principios para atenuar cualquier desproporción que pudiera derivarse en la fijación del valor del suelo. Una de ellas consistió en impedir que se contemplasen en el justiprecio las expectativas derivadas del Proyecto de expropiación mismo; esto se logró gracias a la inclusión de la denominada «*no-scheme rule*» en la *Land Compensation Act* de 1961, aunque anteriormente ya había sido aplicado con profusión por los tribunales. Lo veremos con detalle en el siguiente epígrafe. Hasta ese momento no había ninguna norma que lo prohibiera, pero es que tampoco había sido necesario - recordemos que entre 1948 y 1959 no se admitía el valor potencial-. Es cierto que de acuerdo a lo establecido en la Sentencia *Ossalinsky*¹⁵⁷⁹, cualquier valor potencial del suelo derivado de las especiales características del suelo no podría tenerse en cuenta, siempre que también hubieran sido tenidas en cuenta también por la entidad expropiante¹⁵⁸⁰.

La otra forma de templar cualquier exceso proveniente de la fijación del justiprecio a través del valor de mercado y del valor potencial del suelo fueron las «*planning assumptions*». Esta institución denota la existencia de un vínculo ineludible entre el planeamiento y el valor del suelo -ya la *Town and Country Planning Act* de 1947 estableció de forma obligatoria la autorización administrativa previa («*planning permission*») a cualquier tipo de desarrollo urbanístico-. Así, el valor de mercado incluye el valor derivado de estas licencias; es la propia normativa indemnizatoria define cuidadosamente qué licencias urbanísticas deben ser tenidas en cuenta cuando se trata de valorar el suelo a efectos de establecer la indemnización por su expropiación forzosa. Cualquier licencia edificatoria existente en el momento de la valoración deberá incluirse en la valoración, lo que necesariamente incrementará el valor del suelo¹⁵⁸¹ («*development value*»), pero también cualesquiera otras que, a pesar de no haber sido concedidas, pudieran ser obtenidas en el momento de la expropiación («*planning assumptions*»), salvo aquellas que deriven de forma directa del Plan del que trae causa la enajenación forzosa («*no-scheme rule*»).

¹⁵⁷⁹ Sentencia *Ossalinsky (Countess) v Manchester Corporation* (1883) QBD -inédita.

¹⁵⁸⁰ Hay que distinguir en este caso el incremento de valor de un suelo expropiado derivado del proyecto expropiatorio directamente, del incremento causado en un terreno no expropiado por el mismo proyecto. El primero está prohibido. El segundo constituye el denominado «*betterment*» y está permitido. Véase DENYER-GREEN, B., *Compulsory purchase and compensation*, op. cit., pp. 146-147.

¹⁵⁸¹ Sentencia *Horn v Sunderland Corporation* (1941) 2KB 26.

Ambas instituciones están previstas en los artículos 6 a 9 de la *Land Compensation Act* de 1961.

Ambas reglas («*no-scheme rule*» y «*planning assumptions*») resultan de aplicación tanto al suelo urbano como al suelo no urbanizable en el que, como ocurre en nuestro ordenamiento jurídico, también se tienen en cuenta los factores de localización, pero también y en esto difieren del nuestro, las posibilidades de una alteración de uso. Por ello, aunque nos interesa la expectativa derivada del suelo rural, también le dedicaremos atención a los suelos urbanos, por la novedad que la aplicación de ambas reglas supone frente al sistema español.

Veremos a continuación ambas reglas por su directa relación con las expectativas de aprovechamiento.

A. La denominada «*No-Scheme Rule*»

La *Land Compensation Act* de 1961 establece la prohibición de tener en cuenta cualesquiera incrementos o disminuciones de valor derivadas del mismo Proyecto expropiatorio¹⁵⁸². Se fundamenta este principio en el hecho de que cuando se conceden competencias expropiatorias a los órganos administrativos, el legislador no tiene la intención de elevar *per se* el valor del suelo expropiado, dado que estaría forzando al expropiante a pagar una indemnización mayor que aquella cantidad que el expropiado podría obtener por el mismo suelo si lo vendiera de forma privada¹⁵⁸³. De modo que no está permitida la inclusión de incrementos o disminuciones de valor que provengan de la mera presencia de la Administración como adquirente del suelo¹⁵⁸⁴, esto es, del Proyecto del que trae causa la expropiación¹⁵⁸⁵, de ahí su nombre «*no-scheme rule*» y su aplicación tanto al suelo rural como al suelo urbano¹⁵⁸⁶.

Se trata de una prohibición de origen jurisprudencial que los tribunales vinieron aplicando desde el siglo diecinueve, bajo la argumentación de que se

¹⁵⁸² Artículos 5 a 9 y 14.5º de la *Land Compensation Act* de 1961.

¹⁵⁸³ EDWARDS, M., "A pressing case for reform: compulsory purchase and the *no-scheme rule* world", *Solicitors Journal*, vol. 148, 2004, pp. 614-615.

¹⁵⁸⁴ Sentencia *Graham v Newcastle upon Tyne* (2009) UKUT (LC) 281, (2010) RVR 144: en ella se deniega la existencia de «*planning assumptions*» dado que las licencias que potencialmente podrían concederse serían para construir un supermercado y tendrían su única razón de ser en el Proyecto expropiatorio mismo, por lo que en aplicación de la «*no-scheme rule*», no cabe el incremento del valor indemnizatorio por el primer concepto.

¹⁵⁸⁵ Véase BAUM, A., "Pointe Gourde: the Valuation Problems", *Journal of Planning and Environment Law*, 1981, octubre, p. 729.

¹⁵⁸⁶ Lord Denning afirma en la Sentencia *Myers v Milton Keynes Development Corporation* (1974) 2 All ER 1096, que lo que se pretende del tasador del suelo es que considere que no hay Proyecto expropiatorio («*no-scheme rule world*»), dejando de lado esta circunstancia. Debe ignorar todo desarrollo que con toda probabilidad pueda ocurrir en el futuro a instancias de la expropiación. Por el contrario «*he must let his imagination take flight to the clouds*».

trataba de una regla implícita en la *Land Clauses Consolidation Act* de 1845, gracias a la indeterminación del término «*value*», dado que interpretaron que era necesario separar del valor de mercado cualquier tipo de incremento en el valor del inmueble que se derivase exclusivamente del ejercicio de los poderes urbanísticos de la Administración. Así, la Sentencia *Fraser v City of Frasersville* (1917) recoge que el valor que debiera fijarse era el del bien al momento de la expropiación, en base al valor de mercado, sin que pudieran tenerse en cuenta los beneficios derivados del proyecto urbanístico en virtud del que se llevaba a cabo la expropiación¹⁵⁸⁷.

En 1919 entra en vigor la *Acquisition of Land (Assessment of Compensation) Act*, en la que se recogía el Dictamen del *Scott Committee*¹⁵⁸⁸. Años más tarde, Lord Romer señaló en la Sentencia *Raja*¹⁵⁸⁹ que era necesario reconocer que la existencia del proyecto no debería suponer incremento alguno del valor del suelo, siempre que aquél fuera el origen por el que se hubiera llevado a cabo la expropiación del terreno. Durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, entra en vigor la *Town and Country Planning Act de 1947*, fruto del partido Laborista, que establecía que la indemnización por expropiación forzosa debía fijarse de acuerdo al «*existing use value*» o valor actual del suelo, no tomando como base el valor de mercado. Durante su vigencia, los usos potenciales del inmueble expropiado no se tuvieron en cuenta en su valoración¹⁵⁹⁰, lo que evidencia el mayor control exigido por la Administración

¹⁵⁸⁷ Sentencia *Fraser v City of Frasersville* (1917) AC 187. Existe una sentencia anterior, la primera en establecer esta imposibilidad de estimar el aumento de valor provocado por el «*scheme rule*». Es la Sentencia *In re Lucas and Chesterfield Gas and Water Board* (1909) 1, KB 16.

¹⁵⁸⁸ Ante la situación en la que se vio sumido el país tras la Segunda Guerra Mundial, era necesario asumir una modificación en la materia de suelo para poder enfrentarse a las tareas de reconstrucción. Así, al *Scott Committee* (1918) se le encomendó la tarea de llevar a cabo, de forma urgente, la revisión de la normativa relativa a la valoración del suelo. Durante los primeros estadios de la reconstrucción, fue necesaria la expropiación de grandes extensiones de suelo, de forma que se hacía necesario modificar el concepto del «*value to the owner*», ya que había permitido la entrada de numerosos elementos especulativos en la valoración del suelo. De ahí la necesidad de la Ley de 1947 y la consiguiente nacionalización del *ius aedificandi*. Véase el informe de la UK Law Commission, “Compulsory purchase and compensation: disregarding the *scheme rule*”, *Discussion paper*, octubre 2001, pp. 7-8. Puede consultarse en:

http://lawcommission.justice.gov.uk/docs/Towards_a_Compulsory_Purchase_Code_Discussion.pdf

¹⁵⁸⁹ Sentencia *Raja Vyricherla Narayana Gajapathiraju v Revenue Divisional Officer, Vizagapatam* (1939) AC 302, 312.

¹⁵⁹⁰ Como recoge la Sentencia *Myers v Milton Keynes Development Corporation* (1974) 2 All ER 1096, en referencia a la Ley de 1947, nadie podía edificar o hacer ningún tipo de modificación en su propiedad, a menos que obtuviera licencia para hacerlo. Si el inmueble era expropiado, la indemnización a recibir sólo comprendería el «*existing use value*», aunque se tratase de un suelo yermo. No se indemnizaba su uso potencial.

para enfrentarse a la reconstrucción de la ciudad en la posguerra, evitando en la medida de lo posible las fluctuaciones del mercado¹⁵⁹¹.

Hasta 1959 no se tendría en cuenta nuevamente el valor de mercado y por ende, el valor potencial de los terrenos¹⁵⁹². Es en este período cuando, gracias a la Sentencia *Pointe Gourde*¹⁵⁹³, se elevó esta prohibición a la categoría de principio jurídico, siendo la primera vez que se establecía la relación entre la «*no-scheme rule*», que era como se conocía inicialmente y la nueva regla acuñada por aquella sentencia¹⁵⁹⁴. En el asunto *Pointe Gourde*, se llevó a cabo la expropiación de un terreno en el que había una cantera, para establecer una base naval en las inmediaciones. Los propietarios solicitaron que a la indemnización, se añadiera una cantidad equivalente al ahorro que supondría para la Administración no tener que desplazarse, por disponer de la cantera para la construcción de la base naval. La demanda fue desestimada bajo la afirmación de que la indemnización expropiatoria no podía, en modo alguno, incluir incrementos de valor derivados del proyecto del que derivaba la expropiación.

Se establecían así dos de los principios básicos sobre los que ha girado el derecho urbanístico inglés: el primero, la fijación del principio del «*value to the owner*», esto es, que el valor que se ofreciera a cambio de la expropiación del suelo debía atender a la indemnidad del expropiado, no a las necesidades del expropiante («*value to the purchaser*»), garantizando que el propietario recibiese una indemnización justa, no una cantidad superior¹⁵⁹⁵. El segundo, que la

¹⁵⁹¹ Esta nacionalización supuso para el propietario la necesidad de solicitar autorización a la Administración competente, para la realización de cualquier obra de urbanización o edificación, abonando la *betterment charge*. La propiedad del suelo urbanizable queda, pues, abolida. Véase GARCÍA BELLIDO, J., "Gran Bretaña: Community Land Act de 1975 ¿hacia una socialización del suelo?, *CyT*, nº 4, 1975, p. 81.

¹⁵⁹² La *Town and Country Planning Act* de 1959 intentó recuperar el método de valoración de mercado para su aplicación a la expropiación forzosa (art. 9.6), que aunque había sido establecido con anterioridad a la *Town and Country Planning Act* de 1947, ésta había abolido tras llevar a cabo la nacionalización del suelo.

¹⁵⁹³ Sentencia *Pointe Gourde Quarrying and Transport Company Limited v Sub-Intendent of Crown Lands* (1947) AC 565.

¹⁵⁹⁴ El Derecho australiano lo ha bautizado, sin embargo, como «*San Sebastian principle*», al haber sido aplicado en la Sentencia *Housing Commission of NSW v San Sebastian Pty Ltd* (1978) 140, CLR, 196.

¹⁵⁹⁵ Otro ejemplo de la aplicación de esta doctrina es la Sentencia *Batchelor v Kent County Council*, 1990, 1, EGLR 32, CA, en la que el tribunal decidió que si el valor especial atribuido al inmueble proviene al completo del Proyecto urbanístico que da origen a la expropiación, por lo que de acuerdo con el principio «*Pointe Gourde*» debía ser desestimado. Si por el contrario, el valor provenía de circunstancias preexistentes al Proyecto, entonces sí debían tenerse en cuenta en base al principio fundamental de equivalencia en la fijación del justiprecio indemnizatorio. En el mismo sentido, véase la Sentencia *Camrose v Basingstoke Corporation* (1966) 3 All ER 161, en la que se recoge la relación entre la «*no-scheme rule*» y el principio «*Pointe Gourde*».

indemnización expropiatoria debía atender al valor del inmueble en el mercado («*market value*»)¹⁵⁹⁶.

Este principio de «*no-scheme*», fue finalmente positivizado en la *Land Compensation Act* de 1961 (art. 6), al establecerse como la Regla tercera de valoración del suelo, por el que todo incremento o disminución¹⁵⁹⁷ del valor del inmueble expropiado debe ser ignorado en tanto en cuanto se derive del desarrollo, actual o futuro, del proyecto urbanístico del que trae cuenta la expropiación. La idea que subyace a este principio es simple, pero existen numerosas dificultades en la determinación del valor del suelo dejando de lado todo desarrollo relacionado con el proyecto expropiatorio.

Así las cosas ¿cuándo debe aplicarse uno u otro? Se ha dicho que, a pesar de que sus sentidos sean prácticamente idénticos, no pueden aplicarse al mismo tiempo. Por lo que en caso de que pudieran aplicarse al mismo tiempo, ha de preferirse la regla legal («*no-scheme rule*») frente al principio jurisprudencial («*Pointe Gourde*»)¹⁵⁹⁸. De modo que podría decirse que el principio «*Pointe Gourde*» tan sólo resulta de aplicación para impedir que se tenga en cuenta

¹⁵⁹⁶ La entrada en vigor de la *Human Rights Act* de 1998, que incorporaba la Convención Europea de Derechos Humanos, también sirvió para acotar el criterio de la valoración del suelo expropiado, dando comienzo una nueva etapa. El artículo 1 del Primer Protocolo establece que «*Every natural person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and the general principles of public international law*». Si bien en principio, una interpretación amplia de este precepto no parecía que conllevara modificación alguna en materia valorativa, sin embargo la que llevaron a cabo los tribunales fue mucho más incisiva, al entender que el principio general establecía que debía pagarse por el inmueble expropiado un cantidad que estuviera en razonable concordancia con su valor («*reasonably related to its value*»), aunque esto no garantizase el pago de una indemnización íntegra en todos los casos, dado que los intereses públicos a satisfacer pueden exigir una indemnización inferior a la que se corresponde con el valor de mercado. Buen ejemplo de ello son la Sentencia *Lithgow v UK* (1986) 3 EHRR 329, 371 y también la Sentencia *James v UK* (1986) 8 EHRR 123.

¹⁵⁹⁷ Al igual que ocurre en nuestro Derecho, esta «*no-scheme rule*» debe ser entendida también en sentido contrario, es decir, que tampoco se deben descontar del justiprecio las minusvalías que pudieran afectarle de forma negativa al objeto de la expropiación, esto es, las disminuciones de valor que se deriven del Plan urbanístico (art. 9 *Land Compensation Act* de 1961). Véanse las Sentencias *Salop County Council v Craddock* (1969) 213, EG 633, CA y también *Trocette Property Co Ltd v Greater London Council* (1974) 231 EG 1031. Sentencia *St Pier Ltd Lambeth London Borough Council* (1976) 1 EGLR, 189. Asimismo *Jelson Ltd v Blaby District Council* (1977) 243, EG 47, CA, Sentencia *Melwood Units Property Ltd v Commissioner of Main Roads* (1979) AC 426 y la Sentencia *London & Provincial Poster Group Ltd v Oldham Metropolitan Borough Council* (1991) 2, EGLR 215.

¹⁵⁹⁸ Véanse las Sentencias *Potter and Potter v Hillingdon London Borough Council* (2010) UKUT (LC) 212; en *Colneway Ltd v Environment Agency* (2000) RVR 37; y también la Sentencia *Sprinz v Kingston-upon-Hull City Council* (1975) 30 P & CR 273 5.66.

algún incremento o disminución del valor del bien expropiado¹⁵⁹⁹, que no haya sido evitado por la regla «*no-scheme*»¹⁶⁰⁰.

B. Las denominadas «*Statutory Planning Assumptions*» y los «*Certificate of Appropriate Alternative Development*» en el suelo urbano

La segunda regla que resulta de aplicación a efectos de atemperar las consecuencias del valor de mercado, es la de las «*planning assumptions*».

Como hemos dicho más atrás, planificación y valoración del suelo están necesariamente unidas y buena prueba de ello es esta figura¹⁶⁰¹. Gracias a las «*statutory planning assumptions*», el precio del suelo urbano se fijará, no sólo en función de las licencias actuales que hayan sido efectivamente concedidas¹⁶⁰², sino que también se verá incrementado por aquellas que podrían haberse concedido en caso de no haberse expropiado el suelo. Se asume, por tanto, un incremento de valor derivado de la existencia de licencias urbanísticas futuras, que en realidad no han sido adjudicadas¹⁶⁰³, con lo que se está dando entrada a potencialidades, a meras presunciones, que en suelo urbano actúan como factores de incremento de su valor. Tales potencialidades son evaluables

¹⁵⁹⁹ Véanse las Sentencias *Wilson v Liverpool City Corporation* (1971) 1, WLR 302, CA; también *Hoveringham Gravels v Secretary of State* (1975) 1, QB 754, 762. La Sentencia *Lambe v Secretary of State for War* (1955) 2, QB 612. Y sobre todo, Sentencia *St John the Baptist v Canterbury City Council* (1970) RVR 608. En la Sentencia *Waters v Welsh Development Agency* (2004) UKHL, 19, se aplicó este principio como un «*adjunto*» a la *Land Compensation Act* de 1961 que permitía completar algunas lagunas existentes en el artículo 6. Al respecto, Lord Nicholls afirmó que cuando el Parlamento otorga potestad expropiatoria a un órgano para que adquiera un terreno, no parece que el propósito sea aumentar el valor de dicho terreno, ni tampoco que la indemnización que se pague por ese terreno sea superior a la que el propietario habría obtenido de no mediar expropiación, sino la equivalencia económica. La valoración final del inmueble deberá ser observada con precaución cuando exista una gran diferencia entre la indemnización y el precio de mercado de otros inmuebles colindantes que se hayan transmitido.

¹⁶⁰⁰ DENYER-GREEN, B., *Compulsory Purchase and Compensation*, op. cit., p. 199.

¹⁶⁰¹ Estas «*assumptions*» se encuentran recogidas en los artículos 14 a 17 de la *Land Compensation Act* de 1961 («*Assumptions as to planning permission*»), modificadas por la *Localism Act* de 2011, aunque la primera ley que las recoge como tales es la *Planning Land Compensation Act* (NI) de 1971 (art. 12).

¹⁶⁰² Recordemos que la Ley de 1959 había vuelto a instaurar el criterio de la Ley de 1919, pero con la novedad de exigir licencia urbanística, lo que dificultaba la fijación del valor de mercado. Porque ahora no se conocía a ciencia cierta qué tipo de desarrollo urbanístico se autorizaría en un determinado terreno, a menos que se dispusiera de una licencia. Para acallar dudas en aquellos casos en que las determinaciones del plan no permitían conocer las posibilidades edificatorias o cuando el terreno había de destinarse a dotaciones públicas y no podía estimarse su valor, se ideó la emisión de un certificado que clarificase el tipo de desarrollo urbanístico que, de forma razonable, se hubiera garantizado. Véase GIFREU FONT, J., “Los criterios de determinación del justiprecio expropiatorio en el Derecho inglés. La alternancia en la fijación del valor del suelo”, op. cit., p. 404.

¹⁶⁰³ Sentencia *Roberts v Gloucestershire District Council* (2002) EWCA, 1568, (2003) 1 P & CR 26.

económicamente y son tan válidas como las licencias efectivamente concedidas¹⁶⁰⁴.

De este modo, junto al mencionado «*existing use value*», que es el valor actual de un suelo, entra en escena el «*potential value*», esto es, el valor futuro que pueda tener dicho suelo y que generalmente está ínsito en el propio valor de mercado del bien. Así, el hecho de que no existan licencias que hayan sido otorgadas para llevar a cabo un concreto desarrollo urbanístico del suelo carece de relevancia, ya que si el precio del suelo en el mercado refleja la posibilidad de valores futuros («*potential value*»), éstos se integrarán en el precio que se pague por dicho suelo¹⁶⁰⁵. Lógicamente, es necesario acreditar la existencia de este valor futuro, mediante el precio de venta de testigos comparables; el desarrollo del planeamiento urbanístico hasta el momento y sus previsiones; constituyendo también la localización un importante factor a tener en cuenta¹⁶⁰⁶.

Este valor futuro es una consecuencia normal del «*market value*», ya que de forma ordinaria, cuando se trata de compraventas entre particulares, se tendrá en cuenta todo aquello que de forma actual y futura pueda afectar al suelo; así, no sólo la existencia de licencias urbanísticas en vigor, sino también la posibilidad de poder edificar en un futuro. En los supuestos de expropiación, estas posibilidades de llevar a cabo cualquier actuación urbanística futura se ven finalmente truncadas debido a la efectiva expropiación del suelo, por lo que también deben ser incluidos en el justiprecio¹⁶⁰⁷. Huelga decir que este valor potencial debe ser interpretado según la «*no-scheme rule*»¹⁶⁰⁸.

¹⁶⁰⁴ Véase BARNES, M., *The Law of Compulsory Purchase and Compensation*, Oxford, Hart Publishing, 2014, pp. 95-96.

¹⁶⁰⁵ DENYER-GREEN, B., *Compulsory Purchase and Compensation*, op. cit., p. 167.

¹⁶⁰⁶ En la Sentencia *Corrin (Trustees of Northampton Church Charities) v Northampton Borough Council (1980) 1 EGLR 148*, el *Lands Tribunal* estimó que se había acreditado suficientemente el posible desarrollo urbanístico futuro del suelo y, por ende, su valor futuro, por lo que ningún vendedor estaría dispuesto a vender dicho suelo sin incorporar a su valor estas expectativas urbanísticas. Se incorporó el valor de dichas expectativas a pesar de que no había sido concedida ninguna licencia urbanística para dichos usos urbanísticos, dado que existía un certificado que acreditaba que podía haberse concedido una licencia. En el mismo sentido, véase la Sentencia *Richardson Development Ltd. v Stoke on Trent Corporation (1971) 22 P & CR 958*.

¹⁶⁰⁷ Sentencia *Mon Tresor & Mon Desert Ltd v Ministry of Housing and Lands (2008) UKPC 31*, en la que Lord Brown recogió en cuanto a la dificultad de estimación del «*potential value*», que su valoración es casi imposible sin adoptar una aproximación intuitiva; a medida que la esperanza cristaliza en una razonable certeza de conseguir una licencia en algún momento, se podría hacer dicha valoración, con base en el valor derivado del desarrollo potencial.

¹⁶⁰⁸ Así ha sido en la Sentencia *RMC (UK) Ltd v Greenwich LBC (2005) ACQ 6 2003*, en la que se aplicó el principio «*Pointe Gourde*» para establecer el alcance de la valoración del suelo: se tendrían en cuenta las «*planning assumptions*», sin que se pudiera valorar el potencial valor derivado del Proyecto de expropiación. También la Sentencia *Transport for London (London Underground Ltd) v Spirerose Ltd (2009) WLR 1797*; y la Sentencia *Pentrehobyn Trustees v National Assembly for Wales (2003) RVR 140*.

En cuanto a la forma de acreditar estas «*planning assumptions*», se ha establecido un procedimiento especial por el que se le debe preguntar a la autoridad competente si se hubiera concedido alguna licencia urbanística en caso de que la expropiación no se hubiera llevado a cabo o el proyecto expropiatorio fuera anulado. Estas otras actuaciones urbanísticas se consideran «*appropriate alternative developments*». Y la decisión administrativa al respecto se plasmará en el denominado «*certificate of appropriate alternative development*»¹⁶⁰⁹, previsto en el artículo 17 de la *Land Compensation Act* de 1961¹⁶¹⁰.

El procedimiento es sencillo. Da comienzo cuando cualquiera de las dos partes de la expropiación solicita por escrito dicho certificado. El interesado solicita a la autoridad competente en materia de planeamiento, la expedición de un certificado en el que conste la existencia o no de futuros desarrollos urbanísticos distintos al que deriva de la expropiación misma y en su caso, el porcentaje de probabilidad que existiría de que éstos se llevaran a cabo¹⁶¹¹. En la solicitud debe hacerse constar toda la información sobre el suelo que está siendo objeto de expropiación y de forma necesaria los planos de situación, las licencias que hayan sido efectivamente concedidas y aquellos desarrollos urbanísticos que, siendo distintos a los derivados de la expropiación misma, el propio solicitante sostenga que serían apropiados de forma inmediata o futura, en caso de que aquélla no se hubiera llevado a cabo, todo ello adecuadamente fundamentado. Debe presentarse de forma previa a la tasación del suelo, para que la entidad expropiante disponga de toda la información necesaria para poder valorar el suelo a expropiar¹⁶¹².

¹⁶⁰⁹ Desde 1948 a 1959, la base de toda valoración de suelo había sido el «*existing use value*», sin que en su tasación jugaran papel alguno las posibilidades de desarrollos urbanísticos futuros, ni tampoco las licencias urbanísticas concedidas. Fue la *Town and Country Planning Act* de 1959 la que modificó estos criterios, introduciendo las posibilidades futuras de desarrollo urbanístico como integrantes del justiprecio expropiatorio. La *Land Compensation Act* de 1961 afianzó estos nuevos criterios valorativos. Véase BARNES, M., *The Law of Compulsory Purchase and Compensation*, op. cit., pp. 254-256.

¹⁶¹⁰ Como sabemos, la *Land Compensation Act* de 1961 ha sido modificada de forma sustancial por la *Localism Act* de 2011 y en especial, en cuanto al certificado se refiere, según se recoge en el artículo 232 de la Ley de 2011. Aunque anteriormente, este certificado ya había sido objeto de reforma por la *Community Land Act* de 1975 y la *Planning and Compensation Act* de 1991 (art. 65).

¹⁶¹¹ Se trata de una solicitud del expropiado para que se reconozcan futuras licencias de desarrollo urbanístico no actual, pero cuya existencia es certificada por la autoridad administrativa competente. En su emisión, la Administración deberá tener en cuenta las circunstancias del mercado a la fecha de la solicitud y, haciendo un balance de todas ellas, debe considerar si razonablemente se concedería tal licencia («*reasonably have been expected to be granted*»). Véanse las Sentencias *Purfleet Farms Ltd v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions* (2002) EWCA Civ 1430; y también *Pentrehobyn Trustees v National Assembly for Wales* (2003) RVR 140.

¹⁶¹² Esto es así dado que se remite una copia a la expropiante y se le otorga un plazo de 21 días para presentar alegaciones.

En su emisión, la Administración deberá tener en cuenta las circunstancias del mercado a la fecha de la solicitud y, haciendo un balance de todas ellas, debe considerar si razonablemente se concedería tal licencia. La certificación administrativa establecerá, no sólo si el concreto uso urbanístico recogido en la solicitud del interesado hubiera sido permitido, sino también aquellos otros que también hubieran sido apropiados, en caso de no haberse llevado a cabo la expropiación, además de fijar las condiciones que se deberían reunir para que dicha licencia fuera concedida y el momento en el que podría haberse otorgado¹⁶¹³. Con lo que el certificado puede ser positivo o negativo. En caso de ser positivo, debe establecerse el *quantum*, esto es, el porcentaje de posibilidades de que se dieran tales usos alternativos de no haberse comenzado la expropiación¹⁶¹⁴. En caso de ser superior al 50 por cien, se asume que dichos usos serían efectivamente desarrollados y que se hubiera concedido licencia para tales fines, con lo que, a todos los efectos, se equipara a un «*permission in force*», esto es, una licencia en vigor¹⁶¹⁵, con un incremento considerable de la indemnización expropiatoria tal que podría llegar a duplicar la cantidad inicialmente ofrecida¹⁶¹⁶.

En caso contrario, de no alcanzarse dicho porcentaje de *certeza*, será el propio solicitante el que deberá hacer un mayor esfuerzo probatorio, lo que conllevará necesariamente una reducción económica de este factor incremental del precio. El certificado negativo¹⁶¹⁷ es aquel que no reconoce posibilidades urbanísticas

¹⁶¹³ SAPHIRO, E., SAMS, G. y MACKMIN, D., *Modern methods of valuation*, Oxfordshire, EG Books, 2013, pp. 434-435.

¹⁶¹⁴ De hecho, existe un Principio General de Derecho por el que cuando los tribunales tienen que establecer la cuantía de una indemnización y una de las cuestiones de mayor relevancia en su determinación es saber si un evento concreto hubiera ocurrido en el pasado o en el futuro, no deben decidir en base a una estimación de que hubiera pasado o no. Por el contrario, los tribunales deben tasar dichas probabilidades, estableciendo un porcentaje concreto, siendo el porcentaje máximo del cien por cien. Pues bien, este principio también resulta de aplicación a la expectativa de obtener una licencia urbanística en la fecha de la valoración del suelo a efectos expropiatorios. De hecho, «*in other words, the reasonable expectation is elevated into a certainty*». Véase BARNES, M., *The Law of Compulsory Purchase and Compensation*, op. cit., pp. 248, 249.

¹⁶¹⁵ BARNES, M., *The Law of Compulsory Purchase and Compensation*, op. cit., pp. 263-264.

¹⁶¹⁶ Lord Romer afirma en la Sentencia *Raja Vyricherla Narayana Gajapathiraju v Revenue Divisional Officer, Vizagapatam (1939) AC 302, 312*, que el suelo no debe ser valorado sólo en referencia a su uso en el momento de la valoración, sino también en cuanto a los usos que razonablemente podrían ser desarrollados en dicho suelo en un futuro. Puede ocurrir que, el suelo que a la fecha de valoración sea baldío o su uso sea meramente agrícola, pueda tener en un futuro usos residenciales, por lo que hay que tenerlos en cuenta. Pero lo que es obvio es que no puede valorarse el suelo como si ya estuviese edificado. Lo que ha de valorarse son las potencialidades del suelo, no su realización fáctica.

¹⁶¹⁷ Sentencia *JD White Ltd v Secretary of State for the Environment (1982) QBD*.

futuras («*nil certificate*»); debe ser motivado en cualquier caso y establecer los recursos que caben contra dicha negativa¹⁶¹⁸.

Se han planteado, sin embargo, diversos problemas respecto a estas certificaciones, por parte de doctrina y jurisprudencia. Destacamos los que siguen:

- El primero y principal es que el uso de estos certificados hace que la Administración tenga que hacer frente a indemnizaciones millonarias. Así, por ejemplo, en la Sentencia *Wandsworth*¹⁶¹⁹, si el valor de mercado del inmueble era de 15.000 libras, el precio final que pagó la Administración de acuerdo a estas certificaciones superó el millón y medio de libras (un total de 1.600.000 libras).
- En segundo lugar, el tiempo de expedición del certificado. Dado que no había un límite temporal, su emisión solía dilatarse en el tiempo
- En tercer lugar, la fecha a la que se refería la certificación era la correspondiente a la de emisión de la CPO («*compulsory purchase order*»)¹⁶²⁰, esto es, la resolución de comienzo de la expropiación forzosa y no la fecha en la que el suelo era efectivamente valorado, que solía ser varios -muchos- años después de emitirse el certificado. Por esta razón, en su resolución, se tenían en cuenta las previsiones de planeamiento en vigor al momento en que se resolvía y no las existentes al momento de su solicitud, que solía coincidir con la de emisión de la CPO. Así, en el caso *Spirerose*, la tasación del suelo se llevó a cabo ocho años después de la certificación¹⁶²¹.
- En cuarto lugar, los certificados solían ser expedidos por la Administración competente en materia de planeamiento, que solía coincidir con la administración expropiante que había realizado el

¹⁶¹⁸ Sentencia *London & Clydeside Estates Ltd v Aberdeen District Council* (1979) HL.

¹⁶¹⁹ Sentencia *Greenweb Ltd v London Borough of Wandsworth* (2008) EWCA Civ 910. Tanto el *Lands Tribunal* (ahora *Tribunals Services*) como la *Court of Appeal* estuvieron de acuerdo en que la indemnización era completamente exorbitante e injusta, pero adecuada a la legalidad vigente recogida en la *Land Compensation Act* de 1961.

¹⁶²⁰ La CPO es la orden que da comienzo al procedimiento expropiatorio. Esta orden, que habrá de ser ratificada por el Secretario de Estado correspondiente, deberán identificarse la autotidad expropiante y los sujetos expropiados, detallándose el uso y finalidad que se le dará al suelo, adjuntando un mapa que describa su situación y características, con lo encontramos grandes equivalencias con nuestro acuerdo de necesidad de ocupación. Véase GIFREU FONT, J., "Los criterios de determinación del justiprecio expropiatorio en el Derecho inglés. La alternancia en la fijación del valor del suelo", op. cit., p. 388.

¹⁶²¹ Por otro lado, la Sentencia *Jenson* anuló un certificado por haberse emitido años más tarde, cuando ambos lados del suelo expropiado ya habían sido construidos y no era posible ningún desarrollo urbanístico distinto. Véase la Sentencia *Jenson Ltd v Minister of Housing and Local Government* (1970) 1 QB 243, CA.

proyecto de expropiación («*scheme*»), por lo que no podía garantizarse en ningún caso la objetividad administrativa.

- Por último, las reclamaciones contra las certificaciones eran resueltas por el *Secretary of State* –por un inspector por él designado–, por tratarse del órgano competente en materia de planeamiento, con lo que se daba la posibilidad de que si quien solicitaba el certificado era un órgano administrativo, la Administración se convertía en «juez y parte» en la revisión de la misma¹⁶²². Aunque también en ocasiones podía ser el propio órgano competente para resolver el certificado quien llevaría a cabo la expropiación, con lo que la posibilidad de obtener un «nil certificate» aumentaban¹⁶²³.

El paradigma de las «*statutory planning assumptions*» lo constituye la Sentencia *Spirerose*¹⁶²⁴. En ella se enjuicia la expropiación de una imprenta en *Shoreditch*, por Transport for London para llevar a cabo la extensión de la línea East London. A pesar de haber solicitado el certificado, éste nunca fue emitido por la Administración competente. En su demanda, el expropiado sostuvo que de no haberse llevado a cabo la expropiación se le habría concedido una licencia para proceder a la demolición y posterior reconstrucción del edificio donde se albergaba su negocio, permitiéndose un nuevo uso mixto, residencial y de oficinas. Tanto el *Lands Tribunal* como posteriormente la *Court of Appeal*, admitieron la existencia de «*planning assumptions*», de forma que, de no haber sido expropiada la propiedad se hubieran podido desarrollar otros usos igualmente factibles. Se concluye, por tanto, que en la indemnización expropiatoria también debía considerarse el valor potencial del inmueble («*development potential*»)¹⁶²⁵. La base, por tanto, para establecer la indemnización

¹⁶²² Véase la Sentencia *Pentrehobyn Trustees v National Assembly for Wales* (2003) RVR 140. En ella, el Tribunal afirmó que no era de recibo que el órgano que emitió el «*certificate of alternative development*» del que dependería el valor del suelo fuera el mismo órgano expropiante, por lo que se anuló el certificado.

¹⁶²³ La Sentencia *Grampian Regional Council v Secretary of State for Scotland* (1983) 2 AC 51, enjuició un asunto en el que la expropiación del suelo se llevó a cabo para construir dos colegios. La certificación administrativa emitida fue negativa, aduciendo que sólo cabía dicho uso futuro en el suelo expropiado. Lord Bridge sostiene que todo el procedimiento para solicitar las «*planning assumptions*» pretende asegurar una justa compensación al expropiado, pero que el Proyecto expropiatorio había de ser ignorado por ambas partes, no sólo por el expropiante para solicitar las «*planning assumptions*», sino también por la propia Administración a la hora de emitir el certificado. En el mismo sentido, la *House of Lords* afirmó en la Sentencia *Fletcher Estates (Harlescott) Ltd v Secretary of State for the Environment* (2000) RVR 215, que según lo establecido en el artículo 17 de la Land Compensation Act de 1961, la Administración competente debe asumir que, a la hora de emitir el certificado, el Proyecto del que trae cuenta la expropiación no existe.

¹⁶²⁴ Sentencia *Transport for London (London Underground Ltd) v Spirerose Ltd* (2009) WLR 1797.

¹⁶²⁵ Se afirma en *Spirerose* «*It is accepted that, where the statutory assumptions apply, probability of a permission is converted into full value for valuation purposes*». En el mismo sentido, la Sentencia *Trocette Property Co Ltd v Greater London Council* (1974) RVR 306.

sería el «*potential value*» o valor potencial¹⁶²⁶. Posteriormente, la Sentencia *Potter*¹⁶²⁷ estableció que el punto de partida de cualquier valoración expropiatoria debía comenzar por determinar la existencia de «*planning assumptions*».

El fallo de la Sentencia *Spirerose* fue el detonante para las reclamaciones en base a estas «*planning assumptions*»; desde 2009 hasta 2012, las peticiones de certificados del artículo 17, como son conocidas, han aumentado exponencialmente, lo que ha supuesto una gran carga para la Administración, no sólo de trabajo, sino sobre todo económica, dado que de acuerdo con la legislación existente hasta 2012, el agujero presupuestario era cada vez más profundo. Fue, por tanto, un acicate para buscar una reforma de la institución expropiatoria, algo que tanto la doctrina como los tribunales ya venían solicitando desde hacía años¹⁶²⁸. Se pedía no sólo que los criterios de tasación fueran más claros y justos, sino también una reforma en condiciones del artículo 17 de la *Land Compensation Act* de 1961 y de los «*certificates of appropriate alternative development*».

La reforma llegó en 2011, gracias a la *Localism Act*, que introdujo importantes y necesarias modificaciones en el sistema de planeamiento, en los criterios de valoración del suelo a efectos expropiatorios (arts. 14 a 22 de la *Land Compensation Act*) y en cuanto nos interesa, en los certificados¹⁶²⁹. En primer lugar, se han reducido significativamente las cuantías a pagar por la Administración, derivadas de las certificaciones positivas. En segundo lugar, se

¹⁶²⁶ El artículo 14.3º de la *Land and Compensation Act de 1961* asegura que la falta de licencia urbanística concedida o de «*assumed planning permission*», no implica que nunca serán obtenidas. En este caso, se le permite al tasador hacer uso del denominado valor futuro.

¹⁶²⁷ Sentencia *Potter and Potter v Hillingdon London Borough Council (2010) UKUT (LC) 212*.

¹⁶²⁸ Recordemos el Informe presentado al Parlamento en 2003, por la *Law Commission* (nº 286), «*Towards a Compulsory Purchase Code*».

¹⁶²⁹ Esta Ley resulta de aplicación a todos aquellos procedimientos expropiatorios comenzados a partir del 6 de abril de 2012. De modo que no es aplicable a las expropiaciones derivadas de los terrenos destinados a servir de base a los Juegos Olímpicos de Londres de 2012, a pesar de que hubiera sido lo deseable para el casi centenar de propietarios que mostraron su disconformidad con la indemnización prevista; muchos recibieron certificaciones negativas o a lo sumo, de uso empresarial, lo que suponía una indemnización menor, a pesar de que los solicitantes sostenían la posibilidad de un uso mixto residencial y empresarial. Véase la Sentencia *Harringay Meat Traders v SSCLG & GLA (2012) EWHC 1744 (Admin.)* en la que el High Court defiende la validez del certificado emitido por el *Secretary of State* sobre el uso empresarial.

Por el contrario, la Sentencia *Rooff Group Ltd v Secretary of State for Communities and Local Government (2011) EWCA Civ 435*. En ella se ha estimado el recurso de Rooff Group Ltd contra la decisión del Secretary of State (que confirmaba la decisión emitida por el Newham's Council) sobre un certificado, por falta de claridad. Tras remitirlo de nuevo al *Secretary of State*, éste ha confirmado la posibilidad de un uso mixto del suelo expropiado para la construcción de la sede olímpica, tal y como sostenía Rooff. Algo similar ha ocurrido con los *2014 Commonwealth Games* en Glasgow (Escocia).

establece un procedimiento concreto para la solicitud de tales certificados, que deberán venir referidos a la fecha de la expropiación, sin que puedan ser posteriores. Se fija, además, un plazo de dos meses para la resolución de los mismos, a contar desde la solicitud del interesado. En tercer lugar, la fecha a la que debe referirse la certificación es la fecha de valoración del suelo, por lo que ha de atenderse a las condiciones de planeamiento de dicho momento concreto. Por último, se modifica la competencia para conocer de los recursos contra estos certificados administrativos, que pasan a ser enjuiciados directamente por el *Lands Chamber*; éste puede confirmar el contenido del certificado, variarlo o anularlo, dictando uno nuevo, con lo que se convierten en un procedimiento *ex novo*, en el que incluso se puede proponer prueba¹⁶³⁰. Se establece, así, un procedimiento más ágil, barato y objetivo para el propietario, tras eliminarse la previa reclamación administrativa.

Gracias, por tanto a estas «*planning assumptions*», al propietario se le ofrece la posibilidad de incrementar la indemnización expropiatoria, al incluir ciertos factores que sí se hubieran tenido en cuenta de haberse llevado a cabo la transacción de forma libre en el mercado¹⁶³¹. Es evidente que no se trata de expectativas de aprovechamiento, ya que se trata de suelo urbano que dispone de aprovechamiento¹⁶³², pero lo que se consigue, al fin y al cabo, es otorgar al expropiado un justiprecio mucho más cercano al valor de mercado.

C. La aplicación de las «*Statutory Planning Assumptions*» al suelo no urbanizable

Como sabemos, uno de los factores nucleares en la determinación del justiprecio en suelo rural, es la existencia de expectativas de que dicho suelo pueda llegar a ser objeto de futuros desarrollos urbanísticos, es decir, expectativas de aprovechamiento. Sabemos que en nuestro Derecho, estas expectativas son reconocidas en el suelo en situación básica de rural, adoptando la forma de factores de localización (art. 23 TRLS08), lo que supone a todas luces la objetivación de las mismas. Pero ¿qué ocurre en el Derecho anglosajón? ¿Cabe reconocer la existencia de expectativas de aprovechamiento en esta clase de suelo?

¹⁶³⁰ SINGLETON, P., "Certificates of Appropriate Alternative Development", *Planning in London*, nº 82, 2012, pp. 48-49.

¹⁶³¹ Aunque también hemos encontrado alguna sentencia aislada en la que, a pesar de haber sido concedido un certificado positivo, los tribunales rechazaron el «*potential value*»; es el caso de la Sentencia *Bromilow v Lancashire County Council* (1975) 29 P&CR 517. En ella, el *Lands Tribunal* sostuvo que a pesar de que se hubiera concedido una licencia futura para otros usos (construcción de oficinas), dado que el suelo se encontraba ubicado en una zona de uso predominantemente industrial, con un matadero cercano que desprendía olores y ruidos molestos, no habría demanda para construir oficinas en un radio de varios kilómetros, por lo que rebajó la indemnización por valor futuro. Los tribunales aumentaron mínimamente la indemnización.

¹⁶³² El aprovechamiento urbanístico como tal no existe en el Common Law system.

La valoración a efectos expropiatorios del suelo no urbanizable se lleva a cabo de acuerdo con lo establecido en la Regla segunda (art. 5) de la *Land Compensation Act* de 1961, esto es, aplicando el valor de mercado, sin que puedan tenerse en cuenta las disminuciones o incrementos derivados del proyecto expropiatorio, como hemos visto anteriormente¹⁶³³. De modo que el valor de estos terrenos calculado con el método de mercado, otorgará a los propietarios mejores condiciones que las que se obtendría por un suelo en situación básica de rural en España, mediante el método de capitalización de rentas previsto en el TRLS08.

Con un mayor valor inicial de partida, el expropiado es sabedor de que la indemnización expropiatoria se verá incrementada, además, por los restantes elementos que conforman dicho justiprecio y a los que hemos hecho referencia más atrás, como los conceptos de «*severance*»¹⁶³⁴, «*injurious affection*»¹⁶³⁵ y por supuesto, por el denominado «*potential value*», que equivale en cierto modo a nuestras conocidas expectativas de aprovechamiento. Está claro que lo referido hasta el momento en cuanto a las «*planning assumptions*» puede parecer sólo aplicable a los suelos urbanos, dado que se requiere la existencia de licencias actuales y futuras, lo que a priori parece excluir cualquier otro tipo de suelo. Sin embargo, dicha institución es igualmente aplicable al suelo no urbanizable¹⁶³⁶.

Recordemos que desde la *Town and Country Planning Act* de 1947, el urbanismo británico ha estado sujeto a lo establecido por el planeamiento, de forma tal que para llevar a cabo cualquier operación urbanística sobre el suelo era preceptiva la previa licencia administrativa («*planning permission*»), por lo que como ya advertimos, la relación entre valoración del suelo y el planeamiento es más que evidente. De ahí que toda licencia urbanística existente en el momento de la valoración debiera ser incluida en la indemnización expropiatoria del suelo urbano; pero también deben valorarse las perspectivas de obtener una licencia urbanística futura y que se verán frustradas por la expropiación. Este valor futuro es contabilizable en suelo urbano, como mero factor de incremento de su valor, pero en suelo no urbanizable, cualquier desarrollo urbanístico futuro supone, a todas luces, potencialidades urbanísticas, esto es, expectativas de aprovechamiento. Y esto es así a tenor de lo establecido en el artículo 17 de la *Land Compensation Act* de 1961¹⁶³⁷ y de la más que abundante jurisprudencia aplicable.

¹⁶³³ Sentencia *Myers v Milton Keynes Development Corporation* (1974) 2 All ER 1096.

¹⁶³⁴ Sentencia *Cooke v Secretary of State for the Environment* (1973) 229 EG 1117.

¹⁶³⁵ Sentencia *Cuthbert v Secretary of State for the Environment* (1979) 252 EG 921.

¹⁶³⁶ DENYER-GREEN, B., *Compulsory Purchase and Compensation*, op. cit., p. 286.

¹⁶³⁷ De hecho, el artículo 17 se refiere al suelo de forma general, sin especificar que este certificado deba ser solicitado exclusivamente en caso de suelo urbano.

La existencia del valor futuro de los predios rurales ya era sostenida por los tribunales en el siglo diecinueve, en forma de la regla «*highest and best use*», esto es, del mejor uso del suelo¹⁶³⁸. La Sentencia *in R v Brown*¹⁶³⁹ estableció en 1867 que si el suelo tenía un valor futuro derivado de un potencial uso urbanístico, este valor debía tenerse en consideración, ya que de otro modo el propietario no sería compensado por la pérdida del suelo de acuerdo con el principio de equivalencia. En el mismo sentido se pronunció la Sentencia *Ossalinsky*¹⁶⁴⁰, en la que el tribunal estableció que si el suelo tenía un valor sobrevenido o inesperado, por encima de su valor como suelo rural («*existing value*») derivado de otros usos distintos y era susceptible de tener un mercado en el que se pudiera obtener dicho valor, dicho incremento debía ser incorporado al justiprecio. Posteriormente, la Sentencia *Lucas*¹⁶⁴¹, una de las más importantes de principios del siglo veinte, recogía este valor potencial, en relación con el famoso principio de «*value to the owner*», estableciendo así uno de los pilares fundamentales sobre el que se ha construido la institución expropiatoria anglosajona: el valor que el propietario recibe por el abandono forzoso de su propiedad debe ser el equivalente al valor que tiene para él, no para quien expropia («*value to the seller*»). Lo que significa que en ningún caso se puede tener en cuenta el especial valor que tenga el bien para el expropiante, dado que entonces se daría entrada al proyecto expropiatorio («*scheme*») para aumentar el valor del suelo¹⁶⁴².

¹⁶³⁸ Esta regla del «*highest and best use*», también denominada «*Turner principle*», permite al propietario establecer el valor del suelo de acuerdo a la probabilidad de que existe un comprador que le daría otro uso al suelo, distinto al uso actual. Proviene de una interpretación *extensiva*, por parte de los tribunales, del artículo 63 de la Land Clauses Consolidation Act de 1845, que permitía la inclusión de la «*special adaptability*» en el valor de mercado del suelo. Este principio se recoge en las Sentencias *Turner v Minister for Public Instruction (1956) 95 CLR 245*; también *Countess of Ossalinsky v Manchester Corporation (1883) QBD*; en la Sentencia *Tynemouth Corporation v Duke of Northumberland (1903) TLR 630*; y en *Re Gough and The Aspatia, Silloth and Ditric Joint Water Board (1903) 1 KB 417*.

¹⁶³⁹ Sentencia *in R v Brown (1867) LR 2 QB 630*.

¹⁶⁴⁰ La Sentencia *Ossalinsky (Countess) v Manchester Corporation (1883) QBD* -inédita- recoge el siguiente asunto. La región de Thirlmere (Cumbria, Inglaterra) abastecía de agua a la ciudad de Manchester, gracias al lago. Se propuso la construcción de una enorme presa, de una superficie mucho mayor a la del propio lago, por lo que tuvieron que expropiar muchos terrenos de la zona. La condesa de Ossalinsky, cuyos terrenos eran cruciales para poder llevar a cabo la expropiación, se opuso a la expropiación en base a la indemnización ofrecida. Argumentaba que, a pesar de tratarse de suelo rural, con poco valor, sus especiales características y ubicación aumentaban su valor futuro, lo que debía ser tenido en cuenta aumentando el justiprecio. Esto no significaba que se tuviera en cuenta el propósito de la expropiación de Manchester Corporation, pero sí el hecho de que se tratase de terrenos en los que se iba a llevar a cabo un desarrollo urbanístico. A pesar de las 25.000 libras ofrecidas inicialmente, finalmente la demanda fue estimada en 70.000 libras.

¹⁶⁴¹ Sentencia *Lucas v Chesterfield Gas and Water Board (1909) 1 KB 16*.

¹⁶⁴² Así quedó establecido en la Sentencia *Myers v Milton Keynes Development Corporation (1974) 2 All ER 1096*, en la que el *Lands Tribunal* consideró que podría existir un conflicto entre el

También la Sentencia *Raja*¹⁶⁴³ sostiene que el suelo no debe ser valorado sólo en referencia a su uso en el momento de la valoración, sino también en cuanto a los usos que razonablemente podrían ser desarrollados en dicho suelo en un futuro, afirmando Lord Romer que es posible que un suelo rural, destinado a uso agrícola o simplemente baldío, pueda tener en un futuro un uso urbanístico, que deberá contabilizarse en el justiprecio como «*potential value*». En el mismo sentido, la Sentencia *Horn*¹⁶⁴⁴ recoge que dado que el principio de equivalencia es la esencia de la indemnización compensatoria, por el que al propietario no se le debe pagar más, pero tampoco menos por la expropiación, para que pueda hablarse de efectiva indemnidad el justiprecio debe recoger el valor futuro derivado de posibles usos urbanísticos. Fue ésta una de las últimas sentencia dictadas con anterioridad a la nacionalización del suelo gracias a la *Town and Country Planning Act* de 1947. Y no será hasta 1959 cuando vuelva a instaurarse el valor de mercado en el urbanismo anglosajón, con todas sus consecuencias.

Es a partir de la Land Compensation Act de 1961 cuando se positiviza este valor futuro, legitimando a los propietarios de ambos tipos de suelo a hacer uso de las «*planning assumptions*», para incrementar la indemnización expropiatoria en función de los futuros desarrollos urbanísticos que pudieran llevarse a cabo¹⁶⁴⁵.

Así que al igual que en terreno urbano se reconoce el valor potencial de los terrenos en virtud de las licencias no concedidas al momento de la expropiación, el Derecho anglosajón también reconoce las «*planning assumptions*» en suelo no urbanizable¹⁶⁴⁶, lo que supone a todas luces el reconocimiento de verdaderas

principio *Pointe Gourde* y las «*planning assumptions*». En este asunto, una fábrica de lácteos que, aunque estaba fuera de la ciudad, se encontraba en una zona de futura expansión urbanística, por lo que fue expropiada. Para el *Lands Tribunal*, dado que cualquier beneficio que emanase del Proyecto expropiatorio debía ser rechazado («*Pointe Gourde principle*»), también debía mantenerse al margen del justiprecio la expansión de la ciudad que iba a llevarse a cabo en dicha zona. Pero en atención al entonces en vigor artículo 12 (1) de la Land Compensation Act de 1971, debían contabilizarse las «*planning assumptions*». La Court of Appeal resolvió este conflicto de forma similar a lo resuelto en la Sentencia *Bromilow*: basándose en lo establecido en la normativa positiva y asumiendo la existencia de «*planning assumptions*» de acuerdo al Proyecto futuro (y lejano) de expansión de la ciudad, no al Proyecto expropiatorio actual. Pero atendida la escasa o prácticamente nula demanda de terreno en la zona y hasta que se llevara a cabo el desarrollo de la ciudad, el valor de dichas «*planning assumptions*» era escaso, ligeramente superior al valor actual del suelo. El justiprecio vendría dado por la conjunción de las «*planning assumptions*» y de la efectiva existencia de demanda de suelo para dichos usos, porque si uno u otro no están presentes, no habrá «*potential value*» del suelo. Véase TRIMBLE, D., "Living in a no scheme rule world", *Northern Ireland Legal Quarterly*, nº 4, 1976, pp. 369-370.

¹⁶⁴³ Sentencia *Raja Vyricherla Narayana Gajapathiraju v Revenue Divisional Officer, Vizagapatam* (1939) AC 302, 312.

¹⁶⁴⁴ Sentencia *Horn v Sunderland* (1941) 2 KB 26 CA.

¹⁶⁴⁵ Véase DENYER-GREEN, B., *Compulsory Purchase and Compensation*, op. cit., p. 144.

¹⁶⁴⁶ El uso de estas «*planning assumptions*» no está, sin embargo, disponible para todo tipo de suelo rural. No lo está, por ejemplo, para los terrenos que se encuentran dentro del denominado Green Belt. Se trata de suelos cuyo propósito fundamental es poder ser usados de forma abierta

expectativas de aprovechamiento. Se asume la existencia de un comprador que estaría interesado en comprar un suelo rural que, a pesar de que carece de licencia alguna, sabe que puede obtenerla a futuro para poder llevar a cabo tales desarrollos urbanísticos, incluso en los supuestos en los que el único uso del suelo sometido a expropiación sea agrícola («*agricultural existing use*»); se asume que, de existir buenas perspectivas de una futura actuación urbanística, existen las denominadas «*planning assumptions*»¹⁶⁴⁷. Este valor proviene, por tanto, de un evento potencial, como pueda ser la probabilidad de obtener una licencia, pero también por la posibilidad de desarrollo de un suelo cercano, ya que también serviría para incrementar el valor del suelo objeto de valoración¹⁶⁴⁸. El precio del suelo se verá conformado, de este modo, no sólo por los usos actuales y reconocidos sino también por los valores futuros.

Aunque este reconocimiento y aplicación de usos potenciales del suelo no sólo ampara al expropiado, que verá incrementado el justiprecio. A nuestro modo de ver, el uso del «*potential value*» también beneficia en cierto modo al

por cualquier ciudadano, lo que los convierte en una suerte de suelo no urbanizable protegido al que, al igual que ocurre en nuestro ordenamiento jurídico, se le otorga una protección tal que lo alejan de toda posibilidad de desarrollo urbanístico. Aunque, como también sucede en el urbanismo español, esta afirmación no puede ser rotunda, ya una modificación del planeamiento urbanístico sería suficiente para incluir parte del suelo perteneciente al Green Belt en los desarrollos urbanísticos locales. Véase la Sentencia *Lamb's Executors v Cheshire County Council (1970) 217 EG 607*, que dio por buena la concesión de un certificado en suelo ubicado en el Green Belt para «*institutional use in large grounds*».

¹⁶⁴⁷ Barnes pone el ejemplo de un suelo con uso agrícola tasado en 500.000 libras, que gracias a las «*planning assumptions*» podría verse incrementado hasta los 2 millones de libras. Por ello, el «*hope value*» de dicho suelo sería de 1.500.000 en caso de obtener la licencia urbanística. Véase BARNES, M., *The Law of Compulsory Purchase and Compensation*, op. cit., pp. 94-95.

Otro ejemplo lo refleja Denyer-Green cuando se refiere a suelos agrícolas, con gran potencial urbanístico debido a la proximidad a carreteras, a otros suelos desarrollados o a servicios. En caso de solicitar una licencia, le sería concedida. Este suelo fue expropiado en un proyecto de mejora de una autopista. De haberse concedido una licencia urbanística, el justiprecio que debía haberse otorgado ascendería a 5.000 libras, aunque su valor de mercado fuera sólo de 1.000 libras, ya que el saber que se trataba de la construcción de una autopista frenaba a muchos compradores. Véase DENYER-GREEN, B., *Compulsory Purchase and Compensation*, op. cit., p. 146.

Incluso, como sostienen Plantinga, Lubowsky y Stavins, este reconocimiento de valor futuro al suelo no urbanizable es algo que también se da en el derecho estadounidense y ponen el siguiente ejemplo: en Nueva Jersey, aproximadamente el 80% del valor del suelo rural viene dado por este valor potencial derivado de futuros desarrollos urbanísticos; situación que también se da en Florida, Tennessee, Georgia, etc. Véase PLANTINGA, Andrew J., LUBOWSKY, Ruben N. y STAVINS, Robert N., "The effects of potential land development on agricultural land prices", *Journal of Urban Economics*, nº 52, 2002, pp. 561-581, p. 574.

¹⁶⁴⁸ Existen numerosos ejemplos de certificados emitidos de forma favorable. Así, por ejemplo, el del Ayuntamiento de Cheshire East (UK) en el caso de un suelo rural de uso paisajístico y de control de especies protegidas, en el que se recoge que se le concedería una licencia para construir tres viviendas independientes de dos alturas. Véase online el certificado en:

<http://moderngov.cheshireeast.gov.uk/ecminutes/documents/s20430/12%200305M.pdf>

expropiante, ya que a pesar de que el suelo objeto de expropiación no disponga de licencia en la fecha de la notificación de la CPO («*compulsory purchase order*»), de conformidad con lo establecido en el artículo 15.1º de la Land Compensation Act de 1961, le será efectivamente concedida a la entidad expropiante para los usos para los que se lleva a cabo la expropiación¹⁶⁴⁹. Así las cosas, la entidad expropiante siempre dispondrá de licencia para llevar a cabo el concreto uso urbanístico para el que vaya a destinar el suelo, a pesar de que se trate de un suelo no urbanizable y, por tanto, sin posibilidad de aprovechamiento urbanístico.

A pesar de los problemas que pueda conllevar la emisión de estas certificaciones en suelo rural, lo bien cierto es que este «*potential value*» sirve en cualquier caso para otorgar una indemnización más justa al expropiado, de acuerdo con el principio de equivalencia e indemnidad¹⁶⁵⁰, al igual que ocurre con la contabilización de expectativas en nuestro ordenamiento jurídico.

3.3. LA INCLUSIÓN DE EXPECTATIVAS DE APROVECHAMIENTO EN LA INDEMNIZACIÓN EXPROPIATORIA

Visto lo anterior, ya podemos responder a la pregunta formulada más atrás, en cuanto a la inclusión o no de expectativas de aprovechamiento en el justiprecio anglosajón.

Como hemos visto, la indemnización correspondiente al expropiado consistirá en la equivalencia económica del bien despojado¹⁶⁵¹, entendiéndose por equivalencia el precio que razonablemente hubiera obtenido el propietario de haber vendido libremente en el mercado. El criterio valorativo a emplear es, por tanto, el de valor de mercado. Así que de entrada ya se permite la incorporación de expectativas al justiprecio expropiatorio derivadas del propio método de valoración -valor de mercado-, al igual que ha ocurrido en nuestro ordenamiento jurídico, gracias a la utilización del método de comparación de fincas análogas. Sin embargo, una cosa es la oscilación de precios del mercado,

¹⁶⁴⁹ Art. 15.1 Land Compensation Act de 1961, «*In a case where – (a) the relevant interest is to be acquired for purposes which involve the carrying out of proposals of the acquiring authority for development of the relevant land or part thereof, and (...) it shall be assumed that planning permission would be granted, in respect of the relevant land or that part thereof, as the case may be, such as would permit development thereof in accordance with the proposals of the acquiring authority*».

¹⁶⁵⁰ Así lo estableció Lord Bridge en la Sentencia *Grampian*, al establecer que el propósito de estas certificaciones era asegurar una indemnización justa, por medio de las «*planning assumptions*» y de acuerdo con la «*no-scheme rule*». Véase la Sentencia *Grampian Regional Council v Secretary of State for Scotland* (1983) 2 AC 51, (1983) 2 WLR 172, (1983) 1 All ER 439.

¹⁶⁵¹ Tal y como recoge Lord Scott en la Sentencia *Horn v Sunderland Corporation* (1941) 2 KB 26, la indemnización por la expropiación es el derecho a reponer al expropiado, hasta donde el dinero pueda llegar, en la misma posición en la que estaría si su inmueble no hubiera sido expropiado. En otras palabras, el propietario obtiene una compensación económica que no puede ser inferior a la pérdida de la propiedad que ha sufrido, sin que tampoco pueda ser superior.

que refleja de una forma casi perfecta la situación económica que rodea el momento de la venta y otra cosa muy distinta es la elevación de precios a causa de las expectativas de aprovechamiento que tenga un suelo. De ahí que en 1947, se elevara a la categoría de principio general de Derecho la doctrina jurisprudencial del «*no-scheme rule*», por la que se prohíbe que se incluyan en el justiprecio expropiatorio cualquier incremento o reducción de valor que sean consecuencia del proyecto urbanístico del que deriva la expropiación.

A pesar de la aparente sencillez de una norma que simplemente prohíbe la toma en consideración de las variaciones producidas en el valor del terreno expropiado como consecuencia del proyecto que da lugar a la expropiación, su aplicación se presenta como una tarea complicada, a la vista de la dispersión normativa existente en la materia y las muchas y muy diversas interpretaciones jurisprudenciales, que han concedido a aquélla distintos alcances, con la consiguiente traducción operativa de la diversidad y divergencia en las cantidades a satisfacer a los expropiados¹⁶⁵². De ahí que Lord Nicholls recomendara, desde la Sentencia *Waters* (2004) que, cuando hubiera duda sobre la extensión de un proyecto urbanístico, debería entenderse en un sentido estricto. Por ello, tras la aplicación de este principio, su interpretación acabó siendo más extensa, más laxa, convirtiéndose en un verdadero coladero especulativo en manos de los tribunales¹⁶⁵³, al resultar enormemente complicado acotar qué debía entenderse por proyectos urbanísticos en referencia a la «*no-scheme rule*».

La doctrina ha apuntado que mediante esta regla podía adivinarse la facilidad con la que eran identificables los proyectos urbanísticos en Inglaterra con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, con el advenimiento del moderno sistema de planeamiento sobre todo tras la construcción de nuevas ciudades y la reconstrucción de las ya existentes, donde las competencias urbanísticas estaban mucho menos detalladas, pero eran mucho más potentes, identificar el alcance de los proyectos urbanísticos comenzó a ser problemático¹⁶⁵⁴, generando verdaderas dificultades en la valoración del suelo¹⁶⁵⁵. Por lo que, a pesar de la regla «*no-scheme*» y de su actualización

¹⁶⁵² MUÑOZ GUIJOSA, M.A., “La valoración del suelo en Inglaterra”, op. cit., p. 34. En el mismo sentido, véase la obra de la misma autora *El problema de la valoración del suelo: el modelo inglés*, Navarra, Thomson Aranzadi, 2007.

¹⁶⁵³ Así lo refirió Lord Nicholls en la Sentencia *Waters v Welsh Development Agency* (2004) UKHL, 19: «*in some cases the application of the Pointe Gourde principle has become too wide-ranging*».

¹⁶⁵⁴ EDWARDS, M. “Crying out for reform”, op. cit., 613-614. En este mismo sentido, la Law Commission refiere que se trata de un problema de claridad, ya que en la mayoría de los Proyectos urbanísticos, el lenguaje que se usa suele dejar mucho espacio para la duda. Véase Law Commission, “Compulsory purchase and Compensation: disregarding the *scheme rule*”, op. cit., p. 13.

¹⁶⁵⁵ Por esta razón, Lord Nicholls recomendó, desde la Sentencia *Waters* (2004) que, cuando hubiera duda sobre la extensión de un Proyecto urbanístico, debería entenderse en un sentido estricto.

gracias a la sentencia «*Pointe Gourde*», el justiprecio expropiatorio continuaba contabilizando potencialidades urbanísticas no actuales.

Por esta razón, intentó establecerse un freno por medio de una nueva institución, la denominada «*special suitability*», que se plasmó en la Regla tercera de la Ley de 1961. Como hemos visto, la razón de ser de esta nueva teoría era la de evitar que ciertas circunstancias del suelo, que resultaban especialmente útiles a la Administración expropiante para el uso que le daría tras su transmisión forzosa, sirvieran para engrosar el justiprecio¹⁶⁵⁶. Se trataba de otra vuelta de tuerca tratando de evitar la inclusión de expectativas derivadas de usos no actuales, sino futuros¹⁶⁵⁷.

No fue ésta, no obstante, la única reproducción del funcionamiento del libre mercado. Otra figura de similar finalidad pero muy diferente contenido, hizo su aparición para añadir un plus a la indemnización expropiatoria, las «*planning assumptions*», convirtiéndose en una de las reglas más importantes de la valoración del suelo en Inglaterra. Gracias a ellas, el valor del suelo se establecería no sólo en función del uso real, sino también del potencial, esto es, aquel o aquellos usos que hubieran podido darse en caso de que no se hubiera llevado a cabo la expropiación, de aplicación tanto en el suelo urbano, como en suelo no urbanizable. De este modo, el propietario debía acreditar que el bien que le iba a ser expropiado era susceptible de ser destinado a otros usos y finalidades, no potenciales, sino reales. Así, esta acreditación se preveía en base a aquellas licencias administrativas que hubieran podido legítimamente obtenerse o como las denomina la Ley de 1961 (art. 17), «*Certificate of Appropriate Alternative Development*»¹⁶⁵⁸. Se trata de acreditar qué otros usos hubiera podido tener el terreno, de no haber sido expropiado. Lo que está claro es que cuando se expide un certificado de aprovechamiento alternativo, si establece que se habría concedido, entonces no cabe duda de que se concedería¹⁶⁵⁹.

¹⁶⁵⁶ Sentencia *Re Gough and The Aspatia, Silloth and District Joint Water Board* (1903) 1 KB 417.

¹⁶⁵⁷ En el mismo sentido, véase la Sentencia *Inland Revenue Commissioners v Clay* (1914) 3 KB 466.

¹⁶⁵⁸ Tras las recientes modificaciones sobre esta institución en 2011 y 2012, el procedimiento para la puesta en práctica de las «*planning assumptions*» pasa por la solicitud del propietario a la «*local planning authority*» de un certificado en el que se recoja cuál sería el desarrollo urbanístico que hubiera recibido el suelo, otorgado a través de la preceptiva licencia, de no haber estado incluido en el Proyecto urbanístico del que emana la expropiación («*no-scheme rule world*»). El mayor problema de estos certificados, es que proporcionan información sobre la fecha concreta en que se solicita y la mayor o menor rapidez de la Administración en contestar (8 años en el caso *Spirerose*), sobre las políticas de urbanismo, etc. Véase SAPHIRO, E., SAMS, G. y MACKMIN, D., *Modern methods of valuation*, op. cit., p. 444.

¹⁶⁵⁹ Sentencia *Fletcher Estates (Harlescott) Ltd v Secretary of State for the Environment* (2000) RVR 215.

Esta institución fue recogida en la redacción inicial de la Ley de 1961, pero, tras ser causa de ingentes incrementos de valor de las indemnizaciones expropiatorias, los artículos 14 a 17 fueron modificados en gran medida en 1991 y posteriormente por las *Localism Act* de 2011 (art. 9) y 2012. Así por ejemplo, se adoptaron decisiones tan absurdas como la de la Sentencia *Greenweb*, en la que el demandante disponía de una CPO en la que se le ofrecían 15.000 libras como indemnización expropiatoria. Sin embargo el Land Tribunal se vio obligado a asumir las «*planning assumptions*» y ofrecer una compensación de 1.6 millones de libras. La propia Administración recurrió esta decisión por encontrarla injusta, pero se denegó su recurso en base a inexistencia de discrecionalidad en la estimación de estas «*planning assumptions*»¹⁶⁶⁰.

Es obvio que nos movemos, en todo caso, dentro de la legalidad prevista, puesto que los usos potenciales del suelo no urbanizable trascienden al proyecto urbanístico, lo que estaría vedado por la regla del «*no-scheme*»¹⁶⁶¹, para entrar en la esfera del planeamiento urbanístico. Y estas potencialidades, junto con el resto de elementos a los que ya hemos hecho referencia, pasan a engrosar la indemnización expropiatoria como verdaderas expectativas de aprovechamiento.

Resultan concluyentes las palabras de Lord Denning en la Sentencia *Viscount*, cuando señala que «*it is not the planning permission by itself which increases value; it is planning permission coupled with demand (...) planning permission does not create development value, it unlocks development value*»¹⁶⁶².

3.4. SÍNTESIS

Podemos concluir este pequeño análisis a la normativa anglosajona en cuanto a las expectativas con la afirmación de que, sin duda, también existen expectativas urbanísticas y que también representan un problema en cuanto a

¹⁶⁶⁰ «*There is simply no authority that even begins to suggest that the application of the assumptions in sections 15 to 16 is discretionary*».

¹⁶⁶¹ Aunque debemos tener en cuenta que los tribunales han sido más receptivos a la aplicación de la regla de las «*planning assumptions*», que a la «*no-scheme rule*». De hecho, en la Sentencia *Spirerose* (2009), la propia *House of Lords* rechazó la aplicación del principio *Pointe Gourde*, alegando que las normas de las «*planning assumptions*» debían ser aplicadas, sin que debiera tenerse en cuenta el principio *Pointe Gourde*. Véase DENYER-GREEN, B., *Compulsory Purchase and Compensation*, op. cit., p. 181.

¹⁶⁶² Sentencia *Viscount Camrose v Basingstoke Corporation* (1966) 3 All ER 161. Lo que Lord Denning viene a decir es que no son las «*planning permission*» por sí solas las que suponen en aumento de valor del suelo a expropiar, sino la propia demanda de suelo. Lo único que hacen las «*planning permission*» es liberar el potencial valor urbanístico que pueda tener. En un sentido similar, la Sentencia *Bolton*, en referencia al principio de «*no-scheme rule*», recoge que este principio no entraña que en la valoración del suelo deba ignorarse cualquier tipo de incremento, sino sólo aquellos que provengan del Proyecto urbanístico. En el mismo sentido, véase la Sentencia *Bolton MBC v Tudor Properties* (2000) RVR 292.

su inclusión en el valor del suelo. Sin embargo, contrariamente a lo ocurrido en España, el planteamiento de la expectativa de aprovechamiento es mucho más serio, comenzando por la terminología que se emplea.

Así, se reservan las «*legitimate expectations*» para hacer referencia a las expectativas legítimas genéricas, esto es, las situaciones derivadas de una promesa vertida por un tercero y más en concreto, por los poderes públicos. Se hace referencia, por tanto, a aquella actividad administrativa, directa o indirecta, de la que se deriva una consecuencia para el administrado, cuya defensa puede ser reclamada ante los Tribunales. Por esta razón y de una forma impecable, el ordenamiento jurídico anglosajón emplea el término «*expectation*» para referirse a las expectativas de Derecho, a aquellas que tienen valor por el ordenamiento jurídico, mientras que utiliza el término «*hope*» cuando se trata de meras esperanzas. Y no hace uso de ninguno de estos términos para el campo urbanístico, en la que las expectativas de aprovechamiento son simplemente «*potential value*», «*development value*» o también «*increases in value*». La coherencia de este sistema es, pues, máxima en cuanto a su denominación, sin que haya lugar a equívoco, como ocurre en Derecho español.

En cuanto a su contenido, sin embargo, la coherencia desaparece. Es cierto que se prohíbe la existencia de aumentos de valor derivados de la actuación urbanística, dado que sería un beneficio obtenido por el propietario en el que nada ha tenido que ver. De ahí las reglas del «*no-scheme rule*» y del posterior «*Pointe Gourde*». Ahora bien ¿significa esto que se trata de un ordenamiento jurídico que es consecuente con la prohibición de tener en cuenta expectativas urbanísticas? No, ni mucho menos. Al igual que ocurre en nuestro ordenamiento jurídico, a pesar de que la regla del «*no-scheme*» es muy antigua -mucho más incluso que en nuestro caso, ya que existía en la Ley inglesa de 1845-, lo cierto es que se han establecido diversas circunstancias que, bajo el argumento de una mayor justicia en la fijación de la indemnización expropiatoria, han venido a suponer excepciones de facto a esta prohibición. Así, por ejemplo, las reglas de la «*special suitability*» o las «*planning assumptions*» suponen verdaderos aumentos del valor del suelo y por ende, incrementos de la indemnización expropiatoria que suponen tener en cuenta potencialidades urbanísticas. De modo que no podemos afirmar que nos encontremos ante un sistema consecuente con sus propios principios, sino que adolece de los mismos defectos que el sistema español.

La similitud entre el sistema español y el inglés en cuanto a la consideración de expectativas es considerable. Así, es evidente la semejanza existente entre el primer inciso del artículo 36 LEF y la regla del «*no-scheme*», puesto que ambos sistemas prohíben cualquier incremento de valor que derive de las obras proyectadas en la operación expropiatoria. Las diferencias, más aparentes que reales debemos aclarar, tienen que ver con la previsión final del artículo 36; es aquí donde ambos sistemas se separan.

En efecto, recordemos que el sistema inglés afirma que no es posible la inclusión en el justiprecio de los incrementos de valor derivadas de la expropiación, pero nada dice en cuanto a las previsibles a futuro, debido a la existencia de las «*planning assumptions*». Mediante esta institución, el propietario puede solicitar la adición al justiprecio de cuantas potencialidades urbanísticas deriven del planeamiento, tanto se se trate de suelo urbano, como no urbanizable, siempre que se concreten y acrediten mediante el correspondiente certificado administrativo, las licencias de edificación que fueran susceptibles de otorgarse por la Administración urbanística.

¿Sería posible algo similar en nuestro sistema jurídico? Lo bien cierto es que la práctica totalidad de los sistemas urbanísticos europeos disponen de una regla de tales características, mediante la que es posible la contabilización de estas potencialidades urbanísticas por el propietario. Véase así la previsión del PLD o «*plafond légale de densité*», del Derecho francés.

Como es de ver, el principio de las «*planning assumptions*» engloba dos supuestos muy distintos desde el punto de vista del Derecho español. Ambos tienen que ver con las posibilidades urbanísticas del terreno sujeto a valoración y con su válida integración en el justiprecio. En cuanto a la recepción de esta figura por nuestro ordenamiento, no creemos posible su importación en bloque al sistema español. El primero de estos supuestos se refiere a aquellas licencias urbanísticas que ya hubiesen sido concedidas por las autoridades administrativas. En este caso, dado que se trata de autorizaciones urbanísticas ya emitidas, no entrarían en los supuestos de expectativas urbanísticas que conocemos, dado que no se trata de potencialidades futuras, sino de derechos otorgados al propietario por la Administración, que por supuesto son objeto de indemnización cuando se dan los requisitos ya estudiados.

En cuanto al segundo de estos supuestos, las «*planning assumptions*» también tienen que ver con aquellas licencias que fueran susceptibles de ser autorizadas, en base al planeamiento en vigor. Se permite al propietario que incite a la Administración a pronunciarse sobre la viabilidad urbanística de su inmueble y aportar esta documentación al expediente expropiatorio para solicitar un aumento del justiprecio y todo ello en base a dicha potencialidad urbana a la que ya no se podrá acceder. Estas licencias sí que constituyen expectativas de aprovechamiento para el propietario, dado que se trata de circunstancias futuras y no realizadas por el momento. Sin embargo, parte de la doctrina y de la jurisprudencia afirma que dentro de la probabilidad, podemos encontrar diferentes grados, por lo que en este caso el hecho de que estos proyectos futuros aparezcan *avalados* por la propia autoridad urbanística ya supone una garantía para el propietario de que dicha actuación futura tendrá efectivamente lugar, alejando esta circunstancias de la noción de expectativa para acercarla a otras instituciones que, sin ser derechos, denotan mayor seguridad.

CONCLUSIONES

Primera

La figura de la expectativa no es exclusiva del Derecho Urbanístico, ni tampoco del Derecho Público en general; de ahí que, aunque el urbanístico sea el campo en el que esta figura cobra todo su sentido, podamos encontrar referencias al término expectativa en muy distintos escenarios. Sin embargo, el uso excesivamente popular del término fuera del ámbito legal la ha convertido en una figura vulgar, tan vacía de sentido técnico y legal que ha acabado por usarse de forma incorrecta y errónea, asimilándose a la mera esperanza. Esta incorrección en el uso del concepto de expectativa se ha extendido, incluso, a la doctrina jurídica y a los tribunales que, de forma poco precisa, la emplean para hacer referencia a figuras que generalmente nada tienen que ver con esta institución.

A la vista de lo anterior, es fácil colegir que el término expectativa es intrínsecamente impreciso dado que su significado técnico ha ido alterándose debido a su vulgarización. De ahí que podamos concluir la existencia de dos sentidos distintos dentro de esta figura, que nada tienen que ver más que un posible rasgo de no actualidad que pudiera ser predicable de ambos. Así, la expectativa genérica utilizada en el lenguaje usual se asimila a la esperanza, a la «*spes vana*», que por representar las idealizaciones más personales y subjetivas del individuo, carece de toda transcendencia jurídica. Frente a ella, la expectativa urbanística no encarna una mera volición infundada, sino que en realidad es una institución jurídica de base objetiva, reconocida y defendida por nuestro ordenamiento. Esta relevancia, que resulta de interés para el Derecho, convierte las expectativas urbanísticas en una figura completamente distinta a aquel otro concepto vulgar, por lo que ha merecido nuestra atención y estudio a la vista de que no existe conciencia de su verdadero significado.

Lo dicho no debe llevarnos a pensar que las expectativas no han sido estudiadas hasta el momento. Los esfuerzos para entender esta figura se han centrado, sin embargo, en la expectativa genérica y la reflexión sobre la misma pertenece casi en exclusiva a la Teoría General del Derecho y al Derecho Civil. No obstante, no existe unanimidad en cuanto a su naturaleza jurídica; de ahí

que las diferentes posturas doctrinales existentes pasen de la consideración de esta figura como algo irrelevante para el Derecho hasta aquellas otras que consideran que se trata de verdaderos derechos subjetivos. Pero entre ambas posiciones encontramos un punto medio, que sostiene que entre la nada jurídica y el más propio derecho subjetivo existe un grado que también debe ser tenido en cuenta. Estas teorías intermedias otorgan protección a esta expectativa genérica en tanto en cuanto exista una situación latente, de pendencia, en la que el derecho derivado de la relación negocial no se haya desarrollado en plenitud. Nuestro ordenamiento no permite que estas situaciones queden en el limbo jurídico, sino que otorga protección a quienes carecen, por el momento, de un derecho que está por llegar. Resulta por ello evidente que esta figura genérica de la expectativa resulta ser una institución de gran relevancia, ya que en cierto modo permite la continuidad del tráfico jurídico, al otorgar la confianza necesaria a las partes de una relación negocial, puesto que durante la situación previa a la existencia de una relación jurídica plena estarán igualmente protegidos por el ordenamiento jurídico.

Pero, como hemos dicho, estos estudios se centran en este sentido genérico de expectativa, no en la que nos interesa, que es la que está presente en el campo urbanístico y en concreto, en la valoración del suelo.

Segunda

El objeto de esta investigación se ha centrado no en las expectativas entendidas de manera genérica, sino en las que se derivan de la valoración del suelo. En cuanto al concepto de estas concretas expectativas, hemos podido constatar que existe un gran desconocimiento sobre esta figura, debido a la falta de unas bases sólidas en su construcción jurídica. Esta lacra ha provocado la existencia de profundas incoherencias entre lo establecido por la doctrina jurídica, la legislación y sobre todo, la jurisprudencia. En efecto, los grandes urbanistas de nuestro país han escrito sobre las expectativas, expresado sus juicios de valor tanto sobre su innecesariedad, como sobre el importante papel que desempeñan en las valoración del suelo o incluso sobre su regulación legal; pero muy pocos han mostrado curiosidad por ir un poco más allá, ahondando en el fundamento último de la institución. De ahí que, salvo contadas excepciones, la gran mayoría de autores hayan adoptado, sin más, la definición aportada por la doctrina del Tribunal Supremo.

Cierto es que el concepto que aporta la jurisprudencia en cuanto a las expectativas en materia de valoración del suelo es correcto, en cuanto hace referencia a las potencialidades urbanísticas de un terreno por desarrollar. Pero resulta evidente que de este concepto se derivan dos problemas: el primero, que como el propio Tribunal Supremo ha reconocido, el término expectativa no es unívoco, por lo que puede adoptar diferentes significados. El segundo de estos problemas tiene que ver con la ya comentada incoherencia entre los dictados legales y lo resuelto por los tribunales en esta materia. Estos problemas han sido el hilo conductor de esta investigación.

El primero de los problemas a los que hemos hecho referencia tiene que ver con el concepto mismo de expectativa. Así, el Alto Tribunal señala que las expectativas son actuaciones urbanísticas futuras y no actuales de un suelo tradicionalmente clasificado como no urbanizable o como urbanizable no programado, asimilándolas a los factores relacionados con la localización del suelo. De este modo, una distancia menor a los núcleos poblacionales facilitará que, en caso de modificación del planeamiento urbanístico, el suelo objeto de valoración sea incluido en actuaciones de desarrollo. *Sensu contrario*, los situados a mayor distancia dispondrán de menores expectativas o carecerán de ellas.

Este criterio aparentemente claro ha hecho aguas, sin embargo, en cuanto se refiere a su aplicación práctica. Una definición tan amplia de lo que son las expectativas urbanísticas daba pie a tener en consideración cualesquiera otros factores. Así por ejemplo, no se establece con la claridad necesaria qué debemos entender por tales factores de localización, en cuanto a distancias, tipos de localización, etc. Tampoco detalla cuándo era factible su inclusión en el valor del suelo, quedando a criterio del juzgador fijar la existencia de expectativas; ni establece qué hacer en caso de solapamiento y doble contabilización de expectativas, como en el supuesto de suelos no urbanizables valorados por el método de comparación de fincas análogas. De ahí que el propio Tribunal se viera en la tesitura de aclarar esta situación de enriquecimiento injusto del propietario, al encontrarse con valoraciones irreales derivadas de una doble contabilización de expectativas que era, a la postre, completamente acorde a Derecho. La respuesta fue considerar que el término expectativa ni era unívoco en su significado, ni único en cuanto a su clasificación, por lo que existían, a su juicio, expectativas de diversos tipos; de este modo, en caso de doble contabilización nunca se trataría de las mismas expectativas.

El otro gran problema derivado del concepto jurisprudencial de expectativa es la evidente incoherencia material entre lo establecido por el legislador en

cuanto a las expectativas urbanísticas y lo resuelto por los tribunales al respecto. Si bien la legislación se ha encargado de prohibir su existencia, negando toda posibilidad de incluir rendimientos futuros en el valor del suelo, los tribunales han hecho lo indecible por reinterpretar esta negativa. Así, en el concreto campo de la valoración del suelo, las leyes del suelo han seguido el mismo patrón desde la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1956, prohibiendo de forma continuada la inclusión de expectativas en su valoración, con independencia de la finalidad de la misma. Debemos recordar, asimismo, que la propia Ley de Expropiación Forzosa ya en 1954 estableció en su artículo 36.1 que cuando la valoración del suelo tuviera una finalidad expropiatoria no se podrían tener en cuenta las expectativas derivadas del propio Proyecto del que traía causa la expropiación, ni tampoco las futuras. De este modo, ya se trate de una expropiación, de una reparcelación o incluso de la responsabilidad urbanística de la Administración, tradicionalmente se ha establecido la imposibilidad legal de contabilizar expectativas en la indemnización que se conceda.

Pero como decimos, la normativa y su aplicación práctica no han ido de la mano en esta materia y, muy a pesar de esta prohibición, los tribunales han dado por buena la inclusión de expectativas en el valor del suelo, admitiendo de forma continuada e invariable la consideración de eventuales circunstancias, que denotasen una potencialidad urbanística de los terrenos no urbanizables y urbanizables no programados, siempre que aquéllas fueran reales y resultasen acreditadas.

Con todo, resulta evidente que los tribunales se han movido en la frontera de la legalidad, saltando por encima de los encasillados legales, para poder incluir expectativas en el valor del suelo, recurriendo a fórmulas mixtas y soluciones cuando menos imaginativas o justificando su pago en razones de justicia y equidad.

Tercera

A nuestro modo de ver, el problema de esta institución radica en la existencia de un error de concepto. Las expectativas se han entendido mal debido a la vulgarización del término. Se les ha otorgado un significado erróneo que las ha alejado por completo del mundo jurídico. De ahí la eterna confusión entre las expectativas que realmente importan al Derecho y aquellas que no interesan por ser simples ideaciones subjetivas, deseos personales o quimeras, sin

relevancia jurídica alguna. Es importante, por esta razón, delimitar claramente el concepto y naturaleza de las aquéllas.

Como ya estableció la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, la expectativa urbanística es toda perspectiva de aprovechamiento de un suelo integrado en la tradicional categoría de no urbanizable o urbanizable no programado -ahora situación básica de rural-. En suelo urbano, esta potencialidad urbanística ya ha sido o está siendo desarrollada y valorada de modo que, si se reconocieran expectativas, se estaría valorando tal aprovechamiento por partida doble, con lo que su aprecio estaría anormalmente conformado. Se trata, por tanto, de circunstancias que permiten un incremento de valor por razones externas al propio suelo y por causas ajenas a la intervención del propietario en suelo no desarrollado y que denote aprovechamiento.

La localización ha sido entendida históricamente como paradigma de estas expectativas, bien fuera como distancia directa del suelo objeto de valoración a los núcleos poblacionales, a vías de comunicación, centros de actividad económica, etc. Pero no ha sido el único factor que ha engrosado esta categoría. El estudio de la jurisprudencia dictada en esta materia pone de manifiesto que además de los factores posicionales, los tribunales han tenido en cuenta otras circunstancias muy distintas para engrosar el valor de un suelo no desarrollado, metiéndolas en el saco de las expectativas. Así, se han valorado la forma de la parcela, el entorno, la calidad de la tierra y del subsuelo, sus vistas, la orografía o la posible flora y fauna, entre otros muchos factores. Se entremezclan de este modo condiciones ajenas al suelo, como la localización, con otras que son inherentes al propio suelo, como sus características edáficas o la calidad del subsuelo, circunstancias estas últimas que a todas luces nada tienen que ver con su desarrollo urbanístico. Pero esto poco importa, dado que los tribunales han venido admitiendo el pago de expectativas urbanísticas, fundamentadas por igual bajo el prisma de la localización o de la calidad del suelo.

He ahí el problema. Los tribunales han entendido que no importa el tipo de circunstancia de que se hable, mientras se trate de suelo no urbanizable o urbanizable no programado, dado que lo que se debe valorar es la imposibilidad de que ese suelo pueda ser desarrollado en un futuro. De ahí que se haya dicho que el concepto de expectativa es unívoco, por lo que si se dieran diferentes circunstancias que pudieran afectar a un mismo suelo, todas ellas pueden ser valoradas dado que son distintas y todas contabilizables. Esta visión es, a nuestro juicio, completamente incorrecta y contraria a la propia esencia de esta institución.

Si el propio concepto de expectativa denota potencialidad, esto es, una posibilidad futura, no actual, resulta evidente que las circunstancias que concretarán estas expectativas deben representar, sin duda, esta contingencia. Y tratándose de las expectativas presentes en la valoración del suelo, está claro que deben representar el concepto de potencialidad urbanística, esto es, de aprovechamiento. De ahí que no toda circunstancia deba ser incluida en esta descripción ni considerada, por ello, expectativa urbanística.

A nuestro modo de ver, no existen diferentes tipos de expectativas urbanísticas en la valoración del suelo, ni puede por tanto realizarse una clasificación de las mismas. Existe un único tipo de expectativa que denota posibilidad futura de desarrollo, como es la proximidad. Esta es la única expectativa urbanística existente en nuestro ordenamiento: la expectativa de aprovechamiento. El resto de factores que son tenidos en cuenta para establecer el valor del suelo, simplemente no son expectativas. Pueden formar parte de los elementos que conforman el justiprecio, en caso de que se trate de una expropiación, por ejemplo. Pero no son expectativas de aprovechamiento ya que no denotan esta potencialidad urbanística que se convierte, así, en el *quid* de la cuestión.

Cuarta

La situación de las expectativas de aprovechamiento a día de hoy es ya algo distinta. La entrada en vigor de la novedosa Ley 8/2007, de Suelo y su posterior Texto Refundido de 2008 han supuesto un importante cambio de rumbo en la institución objeto de estudio, sobre todo en cuanto tiene que ver con su naturaleza jurídica.

De la lectura de la Exposición de Motivos de ambas normas no parece desprenderse ninguna modificación sustancial, más bien al contrario; el artículo 36.1 de la Ley de Expropiación Forzosa vuelve a recobrar todo su sentido ya que la Ley de Suelo establece que no podrán considerarse en el justiprecio aquellas expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido plenamente realizadas. Se insiste, de hecho, en que debe valorarse lo que hay, no lo que el Plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto. Todo parece igual. Incluso observamos que, una vez que nos adentramos en su articulado, la Ley de Suelo permite la inclusión de expectativas en el valor del suelo. Se continúa, así, con el legado español en materia de expectativas. Esto no es nada nuevo, ya que como sabemos, desde 1956 cada ley urbanística que ha visto la luz en España

comenzaba su cruzada contra la especulación recogiendo en la Exposición de Motivos la prohibición de valorar expectativas de aprovechamiento. Pero la de sobra conocida *hipocresía legal* nos lleva a que el legislador relajase dicha prohibición en el articulado de cada ley, de una u otra forma. Por esta razón no debemos sorprendernos de que también la Ley de Suelo de 2008 sostenga, al modo tradicional, que sólo pueda valorarse lo que hay y no aquello que es incierto, para luego desmentirlo en su articulado.

Ahora bien, resulta extraño que un legislador que afirma haber llevado a cabo una profunda renovación del urbanismo español con una ley sin parangón, no haya optado por apreciar la importancia de las expectativas, rompiendo una lanza en su favor. Sobre todo cuando en realidad está permitiendo su existencia y las regula con todo lujo de detalles, ayudado por el Reglamento de Valoraciones de 2011. No parece que haya otra explicación posible, sino la de que se trata de otro ejemplo de *hipocresía legal* sufrida en este país.

Sea como sea, el resultado es el reconocimiento expreso y abierto de las expectativas de aprovechamiento en el valor suelo que se encuentra en situación básica de rural. Así se recoge en el artículo 23.1.a) de la Ley de Suelo de 2008, al permitir la *corrección al alza* de la valoración alcanzada para el suelo en situación de rural, aplicando los concretos criterios de localización que el propio precepto recoge y ello, además, sin una cuantía límite tras la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 141/2014, de 11 de septiembre. Esta es, a nuestro entender, la gran innovación de la Ley de Suelo, dado que no sólo permite el pago de expectativas, sino que establece su regulación con todo lujo de detalles, alterando así la naturaleza jurídica de esta institución.

De modo que son dos los aspectos novedosos e innovadores de la Ley de Suelo en cuanto a las expectativas se refiere. El primero tiene que ver con el tratamiento que esta Ley lleva a cabo sobre las expectativas urbanísticas, al recoger una regulación concreta y detallada de las mismas. El segundo aspecto guarda directa relación con su naturaleza jurídica, distinta a la que hasta ahora conocíamos, como veremos en la conclusión sexta.

Quinta

En cuanto al tratamiento de la expectativa de aprovechamiento a la luz de la Ley de Suelo de 2008 y de su Reglamento de Valoraciones de 2011, encontramos un completo régimen jurídico, con un buen nivel de detalle en su regulación, aunque susceptible de mejora. Expectativa que, a pesar de la prohibición que

recoge la Exposición de Motivos de la ley, puede ser incluida en la valoración del suelo.

Esta regulación adolece, sin embargo, de dos defectos a nuestro juicio. El primero relativo a la inexistencia de una definición en condiciones de lo que debe entenderse por expectativa. Pero claro, es hasta normal que un legislador que afirma que no caben expectativas y que luego admite su existencia, no incluya una definición sobre las mismas. El segundo, en cuanto a las circunstancias que la propia Ley de Suelo ha establecido como conformadoras de esta categoría de expectativas, esto es, un *totum revolutum* en el que se entremezclan factores de todo tipo, tanto de aprovechamiento como aquellos que nada tienen que ver con el desarrollo urbanístico.

El legislador no ha estado del todo acertado en la redacción del artículo 23.1.a) de la Ley de Suelo, pero tampoco en la de los artículos 25 y 26 que hacen referencia a las expectativas derivadas de la indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización y la indemnización de la iniciativa y promoción de las actuaciones de urbanización o edificación. En cuanto a las que recoge en el artículo 23, como factores de corrección del valor del suelo rural, menciona los 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. Pero a nuestro modo de ver, de los tres supuestos de corrección por localización a los que se refiere este artículo, sólo los dos primeros integran la categoría de expectativas de aprovechamiento. La ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, sin embargo, no constituye una expectativa, sino un simple valor distinto, que no denota influencia alguna en un futuro desarrollo del suelo. La accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica sí hace referencia a circunstancias que pueden influir en un aprovechamiento futuro del inmueble en caso de expansión urbana, por lo que constituye abiertamente una expectativa dado que otorga un aprovechamiento irreal a terrenos que carecen de él, al menos al momento presente. Por esta razón, la contabilización de tales factores de localización debiera estar prohibida, de acuerdo con los dictados del artículo 36.1 de la Ley de Expropiación Forzosa.

De este modo, el resto de factores de localización a los que se refiere la Ley de Suelo no son expectativas, sino simples figuras afines, valores no derivados del aprovechamiento urbanístico, pero con incidencia en la valoración del suelo. Pueden ser valores extrínsecos al suelo o intrínsecos a él. Dentro de los valores extrínsecos encontramos la localización, pero la que redunde exclusivamente en una mejora del rendimiento rural del propio suelo, esto es, aquel que ayuda por

ejemplo a reducir los costes de explotación agraria al mejorar las comunicaciones con la finca. En cuanto a los valores intrínsecos al propio suelo, están los que tienen que ver con las condiciones físicas de la finca, sus características edáficas y agronómicas más puras, pero también la localización en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, dado que ninguno de estos factores tendrá influencia alguna en su desarrollo urbanístico. Por lo que estas circunstancias no pueden ser consideradas, en puridad, expectativas de aprovechamiento.

Sexta

Tras esta regulación en profundidad de la figura de la expectativa de aprovechamiento y a pesar de que el legislador continúe insistiendo en la prohibición de contabilizarlas en el valor del suelo, es evidente que se vislumbra un interesante cambio de perspectiva en cuanto a la naturaleza jurídica de esta institución.

Si hasta ahora habían sido despreciadas por todas las leyes urbanísticas y por la Ley de Expropiación Forzosa, su naturaleza espuria parece haber llegado a su fin. Desde el momento en que el legislador ha establecido un completo régimen jurídico sobre esta figura, ayudado por el Reglamento de Valoraciones de 2011, está claro que las expectativas han reaparecido para quedarse. Tienen ahora una vocación de permanencia que permitirá su reclamación administrativa y judicial a aquellos propietarios que reúnan los requisitos detallados en el Reglamento, pero esta vez con respaldo legal. Como hemos visto, hasta el año 2007 todo propietario podía solicitar la inclusión de expectativas urbanísticas en la valoración del suelo, sea cual fuera la razón que diera lugar a dicha valoración. Sin embargo, al no existir un criterio legal bajo el que ampararse, su reconocimiento y tasación quedaba a criterio de quien debía concederlas, esto es, la Administración y los jueces. Bien sabemos que la Administración ha sido contraria a la contabilización de expectativas desde el momento en que es ella misma la que debía sufragarlas; además, con la ley en la mano podía denegarlas. Los tribunales, por el contrario, solían concederlas, pero siempre gracias a cabriolas interpretativas, giros de dudosa legalidad o recurriendo a las siempre necesarias y útiles a efectos ponderativos, ideas de justicia y equidad.

Pues bien, desde el momento en que la Ley de Suelo de 2008 reconoce, regula y detalla las expectativas, éstas han pasado de ser un elemento más de la valoración del suelo a transformarse en un derecho patrimonial del propietario

en la misma. El establecimiento de parámetros objetivos, a imagen y semejanza del Anexo de Coeficientes de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1956 supone un sensato paso adelante en esta materia, que las acerca, sin duda, al propietario de suelo en situación de rural.

Gracias a esta nueva concepción, las expectativas dejan de considerarse graciosamente concedidas por el juzgador. No debe confundirnos, sin embargo, que en la redacción del artículo 23 de la Ley de Suelo se recoja la fórmula potestativa «podrán», ya que en modo alguno hace referencia a la posibilidad de que exista discrecionalidad en su concesión; simplemente establece que es necesaria la previa apreciación por parte de la Administración actuante, de la concurrencia de cuantos requisitos se recogen en aquel artículo para que la corrección al alza del valor del suelo pueda darse. Cambiamos, pues, discrecionalidad por seguridad jurídica. Y no es este el único derecho que la Ley de Suelo reconoce en cuanto a expectativas se refiere, dado que también los artículos 25 y 26 establecen su necesaria apreciación en las indemnizaciones que se conceden al propietario cuando se impide o altera su facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización o su facultad de iniciativa y promoción en las actuaciones de urbanización o edificación.

Séptima

No podemos dejar de mencionar la importancia que el sistema del *Common Law* ha tenido en nuestra concepción de la figura de las expectativas de aprovechamiento. A nuestro modo de ver, nuestro legislador ha optado por seguir un sistema similar al propuesto por el Derecho consuetudinario, por lo que ambos sistemas han seguido caminos paralelos, llegando a confluir a la hora de establecer la configuración inicial de esta institución, separándose sin embargo en cuanto a las soluciones propuestas para la resolución del problema de las expectativas.

En el sistema jurídico anglosajón, el valor del suelo se determina por los usos establecidos por el Planeamiento. El suelo rural está dotado de un valor básico, inicial, derivado de los usos no urbanísticos que en él pueden desarrollarse en virtud del Plan. El método de valoración elegido para su tasación es, como sabemos el «*market value*», esto es, el principio sobre el que pivota el urbanismo, que será de aplicación con independencia de que la finalidad de la misma sea privada o pública. De este modo, también la base de la indemnización expropiatoria es el valor de mercado, siendo innegable por ello la incorporación

de factores especulativos y, en consecuencia, de expectativas de aprovechamiento derivadas de la localización del suelo, su estado físico y su proximidad a infraestructuras y servicios.

Siendo así, ¿cómo podemos afirmar que nuestro Derecho, que prohíbe formalmente la inclusión de expectativas, ha seguido un camino paralelo al establecido por el *Common Law*, si se trata de un sistema que claramente las permite? Tal y como hemos visto, si bien la regla general del «*market value*» da entrada libre a estas potenciales aprovechamientos en suelo rural, lo cierto es que el juego de ciertas reglas y principios que se ha forjado con los años sirve para regular de forma rigurosa esta institución, estableciendo de manera controlada la inclusión de expectativas en el justiprecio expropiatorio. Así, a pesar de que se tengan en cuenta los posibles desarrollos futuros del suelo rural que ya van incluidos en el precio de mercado, además es posible la incorporación del «*potential value*», esto es, el valor de aquellos otros usos de los que sería potencialmente merecedor dicho suelo en caso de que la expropiación no tuviese lugar.

Así lo establece la *Land Compensation Act* de 1961 en su artículo 17, cuando dice que en la determinación del justiprecio se tendrán en cuenta las licencias previamente obtenidas, pero también las que además se hubieran podido obtener, previsiblemente, para un futuro desarrollo urbanístico; es lo que se denominan «*statutory planning assumptions*». De este modo, el expropiado será indemnizado no sólo con el resultante de la aplicación del valor de mercado, sino que verá incrementado el justiprecio en tanto en cuanto pueda acreditar que, de no ser por la actuación pública, se hubieran podido obtener usos más ventajosos para el suelo expropiado, lo que es perfectamente posible en virtud de las alteraciones de uso del suelo no urbanizable. Estos usos potenciales deben estar debidamente justificados en virtud de un certificado administrativo denominado «*certificate of appropriate alternative development*» que acredite la realidad de dichas posibilidades futuras, que por ello dejan de ser potenciales y se convierten en realidades que no podrán desarrollarse debido a la actividad expropiatoria. En el caso del suelo urbano, este certificado permite un incremento del valor indemnizatorio siempre que su contenido sea positivo, por lo que se trata de un factor adicional en la fijación del justiprecio. En cuanto se refiere al suelo no urbanizable, estas «*planning assumptions*» suponen a todas luces la existencia de verdaderas expectativas de aprovechamiento, que servirán para incrementar el justiprecio expropiatorio.

La diferencia con lo que establece el legislador español es evidente. Aunque el sistema anglosajón prevé y contabiliza expectativas de aprovechamiento, lo

hace tras la necesaria comprobación de su existencia por medio de un certificado expedido por la propia Administración, en el que se deja constancia de que en un futuro habrá un desarrollo urbanístico efectivo y real en dicho suelo, independientemente de que se trate de suelo urbano o no urbanizable. La potencialidad, por ello, deja de ser tal, para convertirse en una situación cierta y avalada por el órgano administrativo competente. Por su parte, la previsión que realiza la Ley de Suelo de 2008 en España basa la contabilización de las expectativas en factores objetivos de localización del suelo. Indudablemente, el hecho de que un suelo rural esté más cercano a un núcleo poblacional le otorga mayores posibilidades de que sea sometido a un desarrollo urbanístico por anexionarse a la ciudad, pero no hay ninguna seguridad al respecto. De hecho, la probabilidad de que la ciudad se desarrolle hacia un lado u hacia otro depende de multitud de factores, por lo que es básicamente impredecible. Por ello, los factores de localización no pierden, en realidad, este rasgo de potencialidad, a diferencia de lo que ocurre en el sistema anglosajón gracias a la certificación administrativa que hemos referido.

Resulta evidente, por ello, que si bien el desarrollo de la figura de las expectativas de aprovechamiento ha sido distinto en el Derecho español y anglosajón, lo bien cierto es que su base y fundamentos son al fin y al cabo, los mismos. El artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa, pieza clave en cuanto a la consideración de expectativas se refiere, recoge la regulación inicial de esta institución. En su párrafo primero sostiene que la valoración del suelo a efectos expropiatorios debe realizarse al momento de la expropiación, sin que puedan incluirse en el justiprecio las expectativas que sean consecuencia directa del Plan o Proyecto del que trae causa la expropiación, pero tampoco aquellas que sean previsibles para el futuro. Pues bien, una regla básica del urbanismo anglosajón es la denominada «*no-scheme rule*», que está prevista en el artículo 6 de la *Land Compensation Act* de 1961 y ya lo fue por la *Land Clauses Consolidation Act* de 1845, establece que no está permitida la inclusión de incrementos de valor que provengan de la mera presencia de la Administración como adquirente del suelo, esto es, del Proyecto del que trae causa la expropiación. Está claro que nuestro legislador ha optado por una solución similar a la anglosajona para forjar la institución de las expectativas de aprovechamiento en nuestro Derecho.

Hubiera resultado, sin embargo, de gran interés optar también por una solución similar, que fuera más allá de la pretendida objetividad de los factores de localización, mediante la que se le diera a la Administración una participación más activa en este sentido. Si el órgano competente tuviera que emitir un

pronunciamiento expreso sobre la realidad de los desarrollos urbanísticos que pudieran afectar a los suelos rurales, puede que se acabara de un plumazo con muchos de los problemas que aquejan gravemente al urbanismo español.

Octava

Debemos matizar, no obstante, que a pesar del pretendido cambio de rumbo en el urbanismo español a manos de la Ley de Suelo de 2008, este cambio no ha sido en realidad tan considerable. Aunque las modificaciones efectuadas puedan parecer de gran calado, lo bien cierto es que se ha desaprovechado nuevamente una magnífica ocasión para dar esa necesaria vuelta de tuerca a nuestro sistema.

En cuanto a la materia de las expectativas se refiere, si bien es cierto que han sufrido una de las transformaciones más profundas que se conoce hasta el momento, quedan aún muchas cuestiones sin respuesta. Es cierto que el hecho de reconocer y respaldar la inclusión de expectativas en el valor del suelo es algo que ninguna otra ley del suelo había hecho hasta el momento, pero nuevamente se ha hecho de soslayo, afirmando su prohibición por un lado y permitiendo su inclusión por otro, con lo que nuevamente somos testigos de esa gran incoherencia presente en el urbanismo español a la que hemos hecho referencia.

Así las cosas, seguimos sin encontrar un reconocimiento abierto y expreso de las expectativas en el valor del suelo, lo que sería ciertamente deseable para acabar con la ya aludida *hipocresía legal*. Necesitamos una exposición de motivos que reconozca la verdadera función social de las expectativas urbanísticas y que las ampare sin tapujos. Porque es evidente que las expectativas cumplen un importante papel en la conformación de la indemnización del suelo, de acuerdo a los dictados del artículo 33 de la Constitución, debido a la desigualdad intrínseca a los propios planes urbanísticos. Sin embargo, esta desigualdad podría haberse paliado de una forma más sencilla, estableciendo métodos de valoración que lograsen indemnizaciones más justas para el propietario, que puede sentir la expropiación de su suelo rural como una verdadera confiscación. De ser así, nos habríamos ahorrado que nuevamente haya tenido que declararse la inconstitucionalidad de parte de la Ley de Suelo de 2008.

Esto nos llevaría, por un lado, al establecimiento claro del concepto de expectativa de aprovechamiento, algo a todas luces necesario. Es importante que la propia Ley de Suelo delimite qué debe entenderse por expectativas, de

forma detallada, para que su posterior regulación no nos lleve al equívoco de pretender que ciertos factores sin relación alguna con el aprovechamiento urbanístico puedan ser considerados expectativas urbanísticas. Como hemos visto, el artículo 23 de la Ley de Suelo entremezcla expectativas de aprovechamiento, con otras figuras afines que en ningún caso deben ser consideradas derivadas del desarrollo urbanístico, por lo que una clasificación resultaría cuando menos útil. También es perentorio que se proceda a hacer un uso correcto de la terminología empleada en esta ley, dejando de llamar expectativas de aprovechamiento a aquellos factores que, en realidad, no lo son. Fijémonos de nuevo en el ejemplo anglosajón y seamos precisos con el uso del lenguaje.

Por último, necesariamente habría de llevarse a cabo una reforma del artículo 36 de la Ley expropiatoria. A pesar de que pudiéramos entender que la Ley de Suelo de 2008 ha efectuado una derogación implícita del párrafo primero del artículo 36, por entender que es contrario a los dictados del artículo 23 de esta Ley, esta modificación es necesaria en aras a la seguridad jurídica y a la coherencia legal.

CONCLUSIONS

Conclusión cuarta

The present consideration of the “development potential value” is somewhat different. With the coming into force of the innovative Land Act (2007) and its Consolidated Text (2008) a relevant alteration in the above-mentioned concept has been brought, especially regarding to its legal nature.

From the reading of the Statement of Reasons of both Land Acts (2007 and 2008), it cannot be followed any substantial modification. On the contrary, it appears that section 36.1 of the Compulsory Purchase Act (1954) reacquires entirely its sense, as the Land Act establish that the “potential value” derived from the not completely carried out development cannot be considered in the value assessment. It insists in the fact that only the present situation can be assessed for the value of land, disregarding any potential or future use or development. Everything seems to remain unchanged therefore, in line with the Spanish legacy with regard to this concept. This is nothing new as from 1956 every Spanish Land Act has reflected in their Statement of Reasons the formal prohibition of considering any “development potential value” as a way to fight against speculation. But with a well known “legal hypocrisy”, the Lawmaker relaxed that initial prohibition in different ways in the wording of the different Land Acts. This is the reason why it is not surprising that also the Land Act (2008) in force follows the long-standing tradition, establishing in the Statement of Reasons that only present value of the land can be taken into consideration, excluding future possibilities, to then go back into its own words, allowing the “development potential value” throughout the wording of the text.

That being said, it is strange that a Lawmaker that claims to have conducted a profound renewal of the Spanish Urban Planning, didn't notice the importance of the “development potential value”, emphasizing its relevance in the assessment of the compensation. Especially when he allows its existence and regulates them in detail thanks to the coming into force of the Assessment Regulation of the Land Act (2011). There is no other possible explanation that we are witnessing another example of “legal hypocrisy” in the Spanish legal system.

Anyway, the result is an open and express recognition of the “development potential value” in rural land assessment. This is clearly specified in section 23.1.a) of the Land Act (2008), when recognises the possibility to enhance the value of rural land applying the location criteria established by this section. And since the Judgment issued by the Spanish Constitutional Court (nº141/2014, 11th September), there is no limitation to this enhancement. As

far as we know, this is the most relevant innovation of the Land Act (2008), provided that allows the payment of any “development potential value” in the assessment of the rural land, establishing the detailed procedure in the Assessment Regulation of the Land Act (2011), what clearly proves a metamorphosis of the legal nature of the above-mentioned concept: a substantive right.

Therefore, one can find two significant areas of innovation related to the “development potential value” in the rural land throughout the Land Act (2008). The first one is the detailed treatment of the “development potential value” itself, thanks to the brand-new Assessment Regulation of the Land Act (2011). The second one is the effect in its legal nature, becoming a substantive right for the owner.

Conclusión quinta

With regard to the treatment of the “development potential value” in the Land Act (2008) and its Assessment Regulation of the Land Act (2011), one can find a whole legal regime with a good detail level in the regulation of this legal concept, although there is room for improvement. This “development potential value” can therefore be included in the assessment for the compensation of the owner, despite the prohibition found in the Statement of Reasons of the Land Act (2008).

However, as far as we are concerned, both rules have two scarcities. The first one is the inexistence of an accurate definition of the concept of “development potential value” -although it seems *reasonable* that a Lawmaker that prohibits them but afterwards encourages its existence doesn't include a definition of them-. The second one is the confusion related to the concrete circumstances that the Land Act (2008) establishes to be taken into account for the assessment of land, as they are disordered and unorganized, blending elements of different nature, related or unrelated with the urban development. The Lawmaker has not been completely accurate in the wording of sections 25 and 26 of the Land Act (2008) either, referring to the “development potential value” derived from the compensation for interfering with the owner to engage in new urban development activities or for interfering with the development of building activity.

Back to the “development potential value” referred in section 23 of the Land Act (2008), the so-called “enhancement factors” to increase the value of rural land include all sorts of location criteria, as proximity to population centres, business complexes and landscape or environmental interest. However, from our point of view, only the two first factors listed in section 23 of the Land Act (2008) should involve “development potential value”. One cannot consider that the location of land in places with landscape or environmental interest

could be in fact a «development potential value» because any potential increase of the value would not derive from the development.

On the contrary, the proximity to population centres or business complexes do make reference to circumstances that can affect a future development of land in case of urban sprawl. Therefore this is openly «development potential value» as far as it grants a potential urban use to the rural land. But as long as section 36.1 of the Compulsory Purchase Act (1954) denies the consideration of such location factors, the assertion of section 23 of the Land Act (2008) should be prohibited

This way, the rest of the location factors referred by the Land Act (2008) cannot be considered as «development potential value» but simple elements or factors not derived directly from the urban development, that enhances the value of the rural land. These elements could be extrinsic or intrinsic to the land. Within the extrinsic values we can mention the location, as far as related to the improvement of the soil efficiency, i.e. the operation cost would be lowered when the distance from farmer's house to reach the land parcel is reduced. Among the intrinsic values one can find those related to the physical conditions of the soil, as the adequate size, depth and texture, fertility, distance to water supply, soil quality, but also the location of the land in places with landscape or environmental interest. They are all factors that won't have any straight effect on the future urban development of the land. Consequently they cannot be truly considered as «development potential values».

Conclusión sexta

Considering the detailed regulation of the «development potential value» in the Land Act (2008) and the Assessment Regulation of the Land Act (2011) and despite the insistence of the Lawmaker in the prohibition to include any potential value to the rural land, it is manifest that there is a remarkable change of thinking considering the legal nature of the above-mentioned concept.

So far any kind of «development potential value» had been despised by the different Spanish Land Acts and even by the Compulsory Purchase Acts as well because its spurious nature, this situation seems that has come to an end. Since the Spanish Lawmaker defined a whole legal regime in order to regulate the «development potential value» in all detail, with the assistance of the Assessment Regulation of the Land Act (2011), it is clear that this «development potential value» has re-emerged in our legal system to stay. They have now persistent nature and the due substantive underpinning, which will allow the owners who meet all the requirements specified in the Assessment Regulation (2011) to bring every administrative or judicial claim with the proper legal support.

As we have seen, until 2007 every owner could ask for the assessment of the «development potential value» in the rural land. However, the lack of

substantive underpinning to refer and their prohibition under every Land Act left their assessment depending on the unpredictable decision of the public authorities (Public Administration) and Judges. It is well known that the Spanish Public Administration tends to reject the assessment of any «development potential value» as this increase of value goes against its own interest (as the payer), and after all, disregarding this enhancement infringes no law. On the contrary, Spanish Courts tended to grant them, justifying their decision on interpretations of dubious legality or seeking the assistance of the helpful concepts of justice and equity.

Thus, from the moment that the Land Act (2008) recognizes the existence of the «development potential value» of the rural land and regulates them, this legal institution has been transmuted into a «substantive right» of the owner. The definition of objective parameters in the Land Act (2008) itself and in the Assessment Regulation of the Land Act (2011) has been assumed to be a wise step forward regarding this subject.

Thanks to this new interpretation, the «development potential value» does not depend anymore on the Judge's criterion thanks to the substantive underpinning giving by the above-mentioned rules. Even so, the fact that section 23 of the Land Act (2008) uses the conditional tense of the verb «can» referring to the possibility given to the Public Administration to include the «development potential value» in the compensation shouldn't be misunderstood. It doesn't mean that the Public Administration has discretion to decide whether or not to include them in the compensation. Section 23 simply establishes that whenever the owner meets all the location requirements listed in this section, and they have been previously checked by the public entity, then the value of the rural land shall be enhanced. Consequently, the public discretion of the Spanish Administration turns into legal certainty.

There are other substantive rights related to this «development potential value» established by sections 25 and 26 of the Land Act (2008). Therefore they shall be considered also in the assessment of compensation to the owner whenever the public authorities interfere with the owner's right to engage in new urban development activities or with the right to develop building activity.

Conclusión séptima

We cannot fail to mention the importance that the Common Law system has had on our vision on the concept of «development potential value». From our point of view, the Spanish Law maker decided on following a similar solution to the one proposed by the Anglo-Saxon, so that both systems have followed parallel paths that converge regarding the initial configuration of this legal institution, diverging however in terms of the solutions proposed.

The Common Law system establishes that the value of land will be also determined by the permitted uses authorised in the Urban Planning. The rural

land has a basic value derived from the current use stated in the Plan, which obviously is not the result of the urban development. As we know, the valuation method chosen for its assessment is the market value, namely the main principle of the Anglo-Saxon land valuation system. This market value method will be applied regardless the assessment has a private or a public purpose, hence to the compulsory purchase compensation. It is therefore undeniable the incorporation of speculative factors and in consequence, the addition of «development potential value» arising from the location of the land, the soil conditions and the proximity to infrastructures and services. That being so, if the Spanish Legal system formally prohibits the incorporation of the «development potential value» in the rural land, should we estate that we have been following parallel paths to the Anglo-Saxon system?

As we have seen, although the general rule of the market value gives way to the «potential value» regarding the rural land, the truth is that the Common Law system has established certain rules and principles in order to strictly regulate and control the «development potential value» of the land when it comes to the compulsory purchase compensation. Thus, the assessment of the land shall include any chance of future development, which would be appropriate for the land in case it were not proposed to be acquired by public authorities.

This is described within section 17 of the Land Compensation Act (1961). This section establishes that the appropriate alternative uses of land have to be taken into account in a «no-scheme world», by considering what land uses might have been permitted had the land not been compulsorily acquired. Therefore, not only the existing planning permission will be taken into account in the assessment of the land, but also those planning permissions that would have been granted in the future. These are the «statutory planning assumptions». This way, the compensation for the expropriated shall be conformed to the resulting from the application of market value, but it will be increased also with the «potential value» as far as he may prove alternative development uses for the rural land in case of no compulsory purchase. These potential uses must be duly justified in virtue of an administrative certificate called «certificate of appropriate alternative development» that verifies the reality of these future possibilities, which therefore cease to be potential and become material and tangible actualities that will not be able to develop due to the public acquisition of the land. In the case of urban land, this certificate allows an increase in the amount of the compensation provided that its content is positive, hence the «planning assumptions» are merely an additional factor when setting up the compensation. With regard to the rural land, however, the «planning assumptions» are quite obviously genuine «development potential value» of the land, which shall be used to increase the compensation as well.

The key to this subject in the Spanish legal system is placed in section 36 of the Compulsory Purchase Act (1954). This section establishes in the first subparagraph (sec. 36.1) that valuation date for the assessment of compensation should be the date of the compulsory purchase, disregarding any increase or

decrease attributable to the scheme, which underlies the compulsory purchase plan or project. As we all know, a basic rule in the Anglo-Saxon compulsory purchase is the «no-scheme» one, provided in section 6 of the Land Compensation Act (1961) and already foreseen in Land Clauses Consolidation Act (1845). Under this «no-scheme rule» the assessment of the land should disregard the development that gave rise to the compulsory purchase Project. It is evident, therefore, that while the gradual evolution of the «development potential value» has been different in the Spanish and the Anglo-Saxon systems, it is true that its core and foundations are after all the same.

The difference with the Spanish legal system is consequently clear. Although the Anglo-Saxon system admits and incorporates the «development potential value», it is so after the due control of its existence by means of a certificate issued by the Public Administration, which puts on record that there will be a real and effective urban development in a future, regardless of whether this land is urban or rural. The potentiality, therefore, ceases to be, in order to become a real and certain situation, ratified by the competent Administrative body. In regard to the Spanish Legal System, the Land Act (2008) bases the accounting of the «development potential value» on the key factor of geographical location. Undoubtedly, where the land is located and what is around will impact on its value. The less distance to a city, the more chances for the rural land to be developed with the city sprawl. But there is not certainty at all. In fact the city sprawl may take place in any direction, depending on a myriad of aspects. That makes this sprawl essentially unpredictable. As a consequence, location maintains its potential feature, unlike what happens in the Anglo-Saxon system where the administrative certificate promotes the certainty.

Notwithstanding it would have been particularly interesting to decide also in a similar way about the final solutions given to the «development potential value», beyond the alleged objectivity of the location established by the Spanish Land Act (2008), specifically giving the Public Administration a greater and more active participation in this regard. If the competent body would be entitled to issue a statement on the reality of the urban developments that might affect rural land, maybe this could be the answer to the problems that affects the Spanish Urban Planning.

Conclusión octava

However, it should be noted that despite the change of direction of the Spanish Urban Planning intended by the Land Law (2008), this change has already not proved being so relevant. Although the modifications from previous rules may seem profound, in truth, the great opportunity to refine our system has been wasted

With regard to the subject of this Thesis, while it is true that they had suffered the deepest transformation ever, several questions remain unanswered.

Although it is the first time a Spanish Land Law admits and backs that the potential value of land shall be included in the land valuation, this acknowledgement has not been explicitly recognised as long as the Statement of Reasons of the Spanish Land Act (2008) prohibits their existence. This is the incoherence of the Spanish Town and Country Planning we have referred throughout this work.

Therefore, we remain waiting for an open and express acknowledgement of the potential value of rural land, what would be desirable in order to avoid the aforementioned «legal hypocrisy». A Land Act Statement of Reason that admits and protects the real social function of the «potential value» of the rural land is needed in order to set up the compensation derived from the compulsory purchase of the land, to alleviate the inherent inequality of the Spanish Urban Planning, as established in section 33 of the Spanish Constitution. Nevertheless, establishing valuation methods that give fairer compensations to the owners could have easily mitigated this inequality, avoiding that the owner perceives the compulsory purchase as a confiscation. Had this solution been taken into consideration, the constitutionality of the Land Act (2008) wouldn't have been questioned and partially declared by the Constitutional Court.

This would lead us, on the one hand, into the clear definition of the concept of «development potential value» factors. It is essential for the Land Act (2008) to define with the proper detail what has to be considered as «potential value», to avoid that any other factors unrelated to the development could be mistakenly taken into account to conform the «development potential value» of the rural land. As we have seen, section 23 of the Land Act (2008) mixes the concept of «potential land development» factors with other similar concepts, which are not under any circumstances derived from the urban development. In consequence a detailed classification of those factors would be very helpful. On the other hand, the concepts used in the Land Act need to be accurately used, avoiding the use of the term «development potential value» to refer to factors which are truly not. Let's learn from the Anglo-Saxon model//paradigm and be precise when using the language.

Finally there should be conducted a thorough amendment of section 36 of the Spanish Compulsory Purchase Act (1954). Even though we could understand that the Land Act (2008) implicitly derogates the first paragraph of this section 36 as long as it is contrary to the content of section 23 of the latter, this amendment is needed to assure legal certainty and the due legal coherence.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, Madrid, 2002
- ADAMS, David, "The potential for urban land reform in Scotland", Conferencia ofrecida en el marco de AESOP-ACSP Joint Congress, del 15 al 19 julio de 2013, Dublin (Irlanda). *Recurso online disponible en* <http://eprints.gla.ac.uk/81527/1/81527.pdf>
- ADAMS, David, BAUM, Andrew E. y MACGREGOR, Bryan D., "Inner city land vacancy: the influence of the compensation code", *Journal of Planning & Environmental Law*, Abril, 1987, pp. 253-270
- "The influence of valuation practices upon the price of vacant inner city land", *Land Development Studies*, nº 2, 1985, pp. 157-173
- AGUADO FERNÁNDEZ, María Dolores, "Criterios de valoración, con especial referencia a la valoración del suelo: evolución histórica y perspectivas de reforma", *Estudios Jurídicos, Abogados del Estado*, nº 1, 2003, pp. 951-980
- "El régimen de valoraciones en el Texto Refundido de la Ley de Suelo", *Revista Electrónica CEMCI*, nº 2, 2009, *Recurso online disponible en* <http://www.cemci.org/revista/numero-2/tribuna/articulo1.pdf>
- AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio, "La expropiación forzosa en los arrendamientos rústicos", *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 117, 1981, pp. 73-103
- AÍSA MOREU, Diego, "Alternativas para una fundamentación lógica de la lógica inductiva", *Teorema, Revista Internacional de Filosofía*, Vol. 3, nº 4, 1973, pp. 523-542
- ALBÁCAR LÓPEZ, José Luis y MARTÍN GRANIZO, Mariano, *Código Civil, Doctrina y Jurisprudencia, Tomo I, Artículos 1 a 332*, Madrid, Trivium, 1992
- ALBALADEJO GARCÍA, Manuel, *Derecho Civil, Vol. 1, T. 1, Introducción y parte general, introducción y derecho de la persona*, Barcelona, Bosch, 2002
- *Derecho Civil, Vol. 2, T. 1, Derecho de obligaciones, la obligación y el contrato en general*, Barcelona, Bosch, 1994
 - *Instituciones de Derecho Civil, Vol. 1, T. 1, Parte general y Derecho de obligaciones*, Barcelona, Bosch, 1960
- ALBERDI COLLANTES, Juan Cruz, "La ciudad elimina la función agraria en su proximidad: el ejemplo de San Sebastián", *Cuadernos Geográficos*, nº 31, 2001, pp. 87-113
- ALCARAZ VARÓ, Enrique y HUGHES, Brian, *Diccionario de términos jurídicos, A dictionary of Legal Terms*, voz «legitimate expectations», Barcelona, Ariel Derecho, 2007
- ALCÁZAR MOLINA, Manuel G., "Valor catastral, problema o solución", *Mapping*, nº 117, 2007, pp. 80-88
- ALEIXO ANTUNES REI, María Raquel, "Da expectativa jurídica", *Revista Da Ordem das Abogados*, abril 1994, pp. 149-180
- ALONSO MÁZ, María José, "Sistema de valoración y responsabilidad patrimonial de la Administración en la nueva Ley 8/2007, de Suelo", *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 8, 2007, pp. 127-164
- "Responsabilidad patrimonial de la Administración por incumplimiento de los convenios urbanísticos en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 271-272, 1996, pp. 853-875
- ALONSO MÁZ, María José y ALONSO MÁZ, Carlos Luís, "El estatuto jurídico de la propiedad inmobiliaria en la Ley 8/2007, del suelo", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 104, 2007, pp. 18-36
- ALONSO MÁZ, María José y ALONSO MÁZ, Adolfo Jesús, "El suelo urbano consolidado en la legislación urbanística

- valenciana", *Revista de Administración Local*, nº 296-297, 2004-2005, pp. 129-162
- ALONSO PÉREZ, Mariano, "La responsabilidad precontractual", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 485, 1971, pp. 859-922
- ALONSO SEBASTIÁN, Ramón; ARIAS MARTÍN, Pedro; IRURETAGOYENA OSUNA, María Teresa.; LOZANO LACAL, Jesús y SERRANO BERMEJO, Arturo, "Un modelo de valoración para la determinación del justiprecio en el procedimiento general de expropiación", *Investigación Agraria: Economía*, nº 2, 1991, p. 136.
- ALPA, Guido, "El derecho subjetivo al medio ambiente salubre: ¿"nuevo derecho" o expediente técnico?", *Revista Jurídica de Catalunya*, nº 2, 2002, pp. 413-428
- ALVARADO, Juan, "Problemas transitorios del Código Civil", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, nº 84, 1894, pp. 264-280
- ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente, "Las garantías constitucionales de la expropiación forzosa", *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 16, 2007
- ÁLVAREZ VIGARAY, Rafael, *Comentario del Código Civil*, Vol. 2, Madrid, Ministerio de Justicia, 1993
- ANGOSTO SÁEZ, José Fulgencio, *El ius aedificandi y el derecho de propiedad*, Murcia, Universidad de Murcia, 1997
- ANTHONY, Gordon, "Procedimiento, Derecho material y proporcionalidad: el principio de confianza legítima en el Derecho Administrativo del Reino Unido", *Documentación Administrativa*, nº 263-264, 2002, pp. 329-352
- ARBIZU LOSTAO, Eduardo, "Alcance derogatorio de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, en relación con la Ley de Expropiación Forzosa", *Actualidad Administrativa*, nº 13, 1991, pp. 179-184
- ARIJA SOUTULLO, Carmen, *Los efectos de las obligaciones sometidas a condición suspensiva*, Granada, Comares, 2000
- ARREGUI GIL, José, "El derecho expectante de viudedad y los bienes muebles", *Anuario de Derecho Aragonés*, nº 14, 1968-1969, pp. 536- 540
- ARREGUI LUCEA, Luís Felipe, *Valoración del suelo en la legislación urbanística*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, Secretaría General Técnica, 1964
- ARRIAZA BALMÓN, Manuel y CAÑAS MADUEÑO, Juan A., "Valoración de fincas de olivar mediante métodos econométricos". *Recurso online disponible en* <http://www.alde.es/encuentros/anteriores/ixea/trabajos/a/pdf/arriaza2.pdf>
- ASCENSÃO, José de Oliveira, *Teoría Geral do Direito Civil*, Lisboa, Coimbra Editora, 1984.
- ATARD GONZÁLEZ, Rafael, "Ensayo de la construcción sistemática de las titularidades "ob rem". Las llamadas vocaciones al derecho real en nuestro sistema hipotecario", *Revista de Derecho Privado*, nº 132, 1924, pp. 273-287
- ATIYAH, Patrick S., *An introduction to the Law of Contracts*, Oxford, Clarendon Press, 1995
- AUNÓS GÓMEZ, Álvaro, "Parámetros comparativos que definen el valor del suelo forestal. Un ejemplo de su integración cuantitativa", *Catastro*, nº 51, 2004, p. 59-66
- ÁVILA ORIVE, José Luís y ARNÁEZ ARCE, Vega M., "Una aproximación al tratamiento legislativo del derecho a una vivienda digna y adecuada, después de tres décadas de reconocimiento constitucional", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 87-88, 2010, pp. 199-224
- AZNAR BELLVER, Jerónimo y GUIJARRO MARTÍNEZ, Francisco, *Nuevos métodos de valoración, Modelos multicriterio*, Valencia, Ed. Universitat Politècnica de València, 2012
- AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel, *Cambiar el pasado*, Madrid, Tecnos, 2008
- AZQUETA OYARZÚN, Diego, *Valoración económica de la calidad ambiental*, Madrid, McGraw-Hill, 1994
- BADENES GASSET, Ramón, *Conceptos fundamentales del Derecho. Las relaciones jurídicas patrimoniales*, Barcelona, Marcombo, 2000
- BALLESTERO PAREJA, Enrique, "Nota sobre un nuevo método rápido de

valoración”, *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 85, 1973, pp. 75-78

BAÑO LEÓN, José María, *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009

- “La nueva Ley del Suelo y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997”, *Documentación Administrativa*, nº 252-253, 1998-1999, pp. 151-172
- “Las bases de la reforma urbanística. La Ley 6/1998, de 13 de abril”, *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 1998, pp. 113-138
- “Las valoraciones del suelo”, en *El nuevo régimen jurídico del suelo*, Madrid, Iustel, 2008, pp. 153-180
- “Las valoraciones del suelo”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 15, 2007
- “Urbanismo y expropiación: reflexiones sobre el anteproyecto de modificación de la Ley de Expropiación Forzosa”, en MARCHENA NAVARRO, J. (Coord.), *La Ley de Expropiación Forzosa, Análisis y perspectivas de reforma*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 2003, pp. 201-216

BARAK-EREZ, Daphne, “The doctrine of legitimate expectations and the distinction between the reliance and expectation interests”, *European Public Law*, Vol. 11, nº 4, 2005, pp. 583-601

BARBER CÁRCAMO, Roncesvalles, “La eficacia de los derechos patrimoniales”, *Anuario de Derecho Civil*, 2008, nº 3, pp. 1217-1260

BARBERO, Domenico, voz “condizione”, en AZARA, A. y EULA, E., (Dir.), *Novissimo Digesto Italiano*, Vol. 3, Turín, Unione Tipografica-Editrice Torinese, 1957, pp. 1097-1109

- *Sistema istituzionale del Diritto privato italiano*, Vol. 1, Turín, Editrice Torinese, 1951

BARCELONA LLOP, Javier, “Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Administración Pública*, nº 185, 2011, pp. 49-87

BARNES, David W., “The net expectation interest in contract damages”, *Emory Law Journal*, nº 49, 1999, pp. 1143-1208

BARNES, Michael, *The Law of Compulsory Purchase and Compensation*, Oxford, Hart Publishing, 2014

BARNÉS VÁZQUEZ, Javier, *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Sevilla, Civitas, 1988

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “El respeto a los derechos adquiridos”, *Documentación Administrativa*, nº 263-624, 2002, pp. 137-183

BARRIO GALLARDO, Aurelio, “Derecho expectante de viudedad y tráfico jurídico inmobiliario”, *Revista de Derecho Civil Aragonés*, nº 16, 2008, pp. 87-100

BARRIO MORAITA, Lorenzo, *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Francisco Seix, 1910

BASOGAIN OLABE, Xabier, *Redes Neuronales Artificiales y sus aplicaciones. Recurso online disponible en http://cvb.ehu.es/open_course_ware/castellano/tecnicas/redes_neuro/contenidos/pdf/libro-del-curso.pdf*

BASSOLS COMA, Martín, “Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 225, 2006, pp. 447-490

- “Los inicios del Derecho Urbanístico en el período del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico”, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* nº 107-108, 1996, pp. 19-51
- “Criterios y métodos de valoración del suelo en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones”, *Justicia Administrativa*, nº 3, 1999, pp. 5-34

BAUM, Andrew, “Pointe Gourde: the Valuation Problems”, *Journal of Planning and Environment Law*, 1981, pp. 726-739

BAYOD LÓPEZ, Carmen, “La existencia o no de viudedad a favor del cónyuge superviviente del bínubo premuerto sobre los bienes que éste recibió de su primer consorte y de los que no dispuso por ningún título (Art. 108 comp. y arts. 8003, 104.3 y 216 Lsuc.)”, *Revista de Derecho Civil Aragonés*, nº 15, 2009, pp. 223-245

- BELLIA, Anthony J, "Promises, trust and contract Law", *The American Journal of Jurisprudence*, nº 47, 2002, pp. 25-40.
- BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luís, "Clasificación, categorización y calificación del suelo en la legislación autonómica comparada", *Revista Jurídica de Navarra*, nº 41, 2006, pp. 81-112
- *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, Madrid, Aranzadi, 2002
- BENGOECHEA MORANCHO, Aurelia, "Valoración del uso recreativo de un espacio natural", *Estudios de Economía Aplicada*, nº 2, 2003, pp. 321-338
- BETTI, Emilio, *Teoría general del negocio jurídico, traducción y concordancias con el Derecho español por A. Martín Pérez*, Granada, Comares, 2000
- BIDAGOR LASARTE, Pedro, "Circunstancias históricas en la gestación de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 107-108, 1996, pp. 91-100
- BIEHLER, Hilary, "Legitimate expectations and substantive effect", *Dublin University Law Journal*, nº 29, 2007, pp. 413-426.
- "Legitimate Expectation. An odyssey", *Irish Jurist*, nº 50, 2013, pp. 40-69
- BIESA HERNÁNDEZ, María del Carmen, *El Derecho expectante de viudedad aragonés. Aproximación a su fundamento actual y análisis de sus causas de extinción*, Zaragoza, Mira Editores, 2010
- BIRMINGHAM, Robert L., "Breach of contract, damage measures and economic efficiency", *Rutgers Law Review*, nº 24, 1979-1980, pp. 273-292
- BLANC CLAVERO, Francisco y PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho Urbanístico Valenciano, Análisis de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999
- BLASCO ESTEVE, Avelino, "Supuestos indemnizatorios en la Ley de suelo de 2007", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 304, 2007, pp. 9-47
- BOIX PALOP, Andrés, "Reformas en materia de expropiación forzosa en un entorno de crisis", en *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público: Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Tarragona, 10 y 11 de febrero de 2012, Madrid, INAP, pp. 187-248
- "Expropiación de suelo y expectativas en la nueva Ley de Suelo y su Reglamento de Valoraciones", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 160, 2013, pp. 251-277
- BOLAÑOS GUERRA, Bernardo, "La estructura de las expectativas jurídicas", en CARBONELL SÁNCHEZ, M. y SALAZAR UGARTE, P. (Coords), *Garantismo; estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta, 2005, pp. 293-318
- BORRELL CALONGE, Agustín, "Cincuenta años de la Ley del Suelo. La Ley del Suelo de 1956 y su evolución. El punto de vista de un arquitecto", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 225, 2006, pp. 395-422
- BROWN, Alexander, "Justifying compensation for frustrated legitimate expectations", *Law and Philosophy*, nº 30 (6), 2011, pp. 699-728
- BUJ RAMOS, Antonio, "El valor de los suelos no desarrollados", *Catastro*, nº 36, pp. 21-36
- BURTON, Steven J., "Breach of contract and the Common Law duty to perform in good faith", *Harvard Law Review*, nº 94, 1980, pp. 369-372
- BUSTOS PUECHE, José Enrique, *La doctrina de la apariencia jurídica, una explicación unitaria de los artículos 34 de la LH y 464 del CC y otros supuestos de apariencia*, Madrid, Dykinson, 1999
- CABALLER MELLADO, Vicente, *Concepto y métodos de valoración agraria*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 1975, pp. 85-91
- "La valoración rural en la Ley del Suelo (RDLS 2/2008). Hacia un cambio de paradigma en la valoración agraria". *Recurso online disponible en* <http://www.valtecsa.com/4.pdf>
 - "Los métodos sintéticos de valoración, análisis y posibilidades", *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 88, 1974, pp. 105-121

- "Nuevas tendencias en la valoración territorial", *Catastro*, nº 45, 2002, pp. 135-146
- *Valoración agraria. Teoría y práctica*, Madrid, Mundi-Prensa, 1985
- CABALLER MELLADO, Vicente y AZNAR BELLVER, Jerónimo, "Metodología multicriterio aplicada a la valoración agraria", *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 203, 2004, pp. 35-47
- CABALLER MELLADO, Vicente y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger, *Manual de Valoraciones Urbanísticas, según el reglamento de la Ley de Suelo (RD 1492/2011)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012
- CABALLER MELLADO, Vicente y GUADALAJARA OLMEDA, Natividad, "Modelos econométricos de valoración de la tierra de uso agrícola. Una aplicación al Estado español", *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 205, 2005, pp. 13-38
- CABALLER MELLADO, Vicente y HERRERÍAS PLEGUEZUELO, Rafael, "Tasación y valoración; situación actual y perspectiva de futuro", *Estudios de Economía Aplicada*, nº 25-1, 2007, pp. 23-48
- CABALLER MELLADO, Vicente y ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo, *Manual de Valoraciones Urbanísticas, según el Reglamento de la Ley de Suelo (RD 1492/2011)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012
- CABRÉ PUIG, Esteve, "Límits al mètode de comparança", *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, nº 2, 2006, pp. 104-131
- CABRERIZO CRISTÓBAL, Adoración, "La planificación del crecimiento urbano de Logroño", *Berceo*, nº 141, 2001, pp. 85-114
- CALATRAVA LEYVA, Javier y CAÑERO LEÓN, Rafael, "Valoración de fincas olivareras de secano mediante métodos econométricos", *Investigación Agraria; producción y protección vegetales*, nº 1-2, 2000, pp. 91-103
- CALLOL GARCÍA, Pedro, "Retroactividad y derechos adquiridos", *Actualidad Administrativa*, nº 47, 1992, pp. 551-569
- CAMÓN AZNAR, Leonardo, "Naturaleza jurídica de la viudedad aragonesa", *Anuario de Derecho Aragonés*, nº 14, 1968-1969, pp. 540-543
- CAMPBELL, Mark, "The legal consequences of promises and undertakings made by public bodies", *Canterbury Law Review*, nº 8, 2002, pp. 237-281
- CANE, Peter, *Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011
- CANO MARTÍNEZ DE VELASCO, José Ignacio, *La doble venta, una situación de pendencia*, Barcelona, Bosch, 2000
- CAÑIZARES LASO, Ana (Dir.) et alt., *Código Civil comentado, Vol.3, T.4 Obligaciones y contratos, teoría general de la obligación y el contrato (arts. 1088 al 1444)*, Civitas-Thomson Reuters, 2011
- CARBONNIER, Jean, *Derecho Civil, Vol. 1, T.1, Disciplina general y derecho de las personas, traducción de la 1ª edición francesa, con adiciones de conversión al Derecho Español, por Manuel Zorrilla Ruiz*, Barcelona, Bosch, 1960
- CARIDAD Y OCERÍN, José María y CEULAR VILLAMANDOS, Nuria, "Determinación de los precios implícitos en bienes inmuebles: una alternativa a la modelización hedónica", *Revista de Estudios Regionales*, nº 71, 2004, pp. 85-105
- CARIDAD Y OCERÍN, José María, NÚÑEZ TABALES, Julia y CEULAR VILLAMANDOS, Nuria, "Metodología de precios hedónicos vs. Redes Neuronales Artificiales como alternativas a la valoración de inmuebles. Un caso real", *Catastro*, nº 62, 2008, pp. 27-42
- CARIOTA FERRARA, Luigi, *Scritti minori*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1986
- CARNELUTTI, Francesco, *Teoría general del Derecho. Metodología del Derecho, traducido por José Luis Monereo Pérez*, Granada, Comares, 2005
- CARRASCO PERERA, Ángel, *Derecho de contratos*, Navarra, Aranzadi Thomson Reuters, 2011
- *Derecho Civil, Introducción, derecho de la persona, derecho subjetivo, derecho de propiedad*, Madrid, Tecnos, 2011
- CARRERO DE ROA, Fernando, *Fundamentos de urbanismo: una perspectiva sostenible*, Oviedo, Ed. OjoxHoja, Fundación Méjica, 2010

- CARTABIA, Marta, "La edad de los nuevos derechos", *Revista de Derecho Político*, nº 81, 2011, pp. 61-100
- CARTWRIGHT, John, "Protecting legitimate expectations and estoppel in English Law", Report to the XVIIIth International Congress of Comparative Law, July, 2006, *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 10.3, diciembre, 2006, pp. 1-28
- CASAHUGA VINARDELL, Antoni y FUENTES QUINTANA, Enrique, *Fundamentos normativos de la acción y organización social*, Barcelona, Ariel, 1985
- CASSARINO, Sebastiano, *Le situazioni giuridiche e l'oggetto della giurisdizione amministrativa*, Milán, Giuffrè Editore, 1956
- CASTÁN PÉREZ, Santiago, "Conditio iuris" y "tacita condicio": las condiciones implícitas en el Derecho privado romano, Madrid, Dykinson, Universidad Rey Juan Carlos, 2006
- CASTÁN TOBEÑAS, José, "Situaciones jurídicas subjetivas", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, nº 215, 1963, pp. 193-270
- "El concepto de derecho subjetivo", *Revista de Derecho Privado*, nº 281, 1940, pp. 120-131
 - Voz "Derechos subjetivos", en MASCARENAS, C. (Dir.), *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Vol. 7, Barcelona, Ed. Francisco Seix SA, 1955, pp. 102-111
 - *Los sistemas jurídicos contemporáneos del mundo occidental*, Madrid, Reus SA, 1957
 - *Derecho Civil Español, Común y Foral*, Vol. 1, T. 1, *Introducción y parte general*, Madrid, Reus SA, 1987
 - *Derecho Civil Español, Común y Foral*, Vol. 1, T. 2, *Teoría de la relación jurídica*, Madrid, Reus SA, 1987
 - *Derecho Civil Español, común y foral*, Vol. 4, Madrid, Reus SA, 1981
- CERDÁ Y SUNYER, Ildelfonso, *Teoría de la construcción de las ciudades*, Cerdá y Barcelona, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Ayuntamiento de Barcelona, 1991
- *Teoría de la viabilidad urbana*, Cerdá y Madrid, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Ayuntamiento de Madrid, 1991
- CHAMIE, José Félix, "Frustration of contract e impossibility of performance en el Common Law inglés", *Revista de Derecho Privado*, nº 16, 2009, pp. 95-122
- CHESHIRE, Paul y SHEPPARD, Stephen, "On the price of land and the value of amenities", *Economica, The Journal of the London School of Economics and Political Science*, nº 62, 1995, pp. 247-267
- CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, "Ejecución del planeamiento: expropiaciones urbanísticas, implicaciones, valoraciones", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 154, pp. 11-68
- "El régimen del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable sectorizado en la Ley 2/2006", en SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (Dir.), *Derecho Urbanístico del País Vasco*, Madrid, La Ley, 2008, pp. 113-165
 - "La problemática inclusión de expectativas urbanísticas en la determinación del valor de terrenos clasificados como suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado. La (hasta el momento irreductible) tensión entre el legislador y los Tribunales. Análisis de las decisiones de los Tribunales Superiores de Justicia entre 2000 y 2003", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 208, 2004, pp. 39-116
 - "Las valoraciones del suelo en la Ley 6/98, sobre régimen de suelo y valoraciones", en SÁNCHEZ GOYANES, *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Madrid, La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, 2006, pp. 485-540
 - "Urbanismo y responsabilidad patrimonial", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 162, 1998, pp. 55-106
- CLAVERÍA GOSÁLBEZ, Luis Humberto, "Notas sobre el denominado precontrato", en GONZÁLEZ PORRAS, J.M., MÉNDEZ GONZÁLEZ, F.P. (Coords.), *Libro homenaje al profesor Manuel Albaladejo García*, Murcia, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 2004, pp. 1081-1091
- CLEMENTE MEORO, Mario, *El acreedor de dominio*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000

- "Comentario al artículo 1114 del Código Civil", en CAÑIZARES LASO, et alt. (Dir.), *Código Civil comentado, Vol. III, Libro IV, Obligaciones y contratos, teoría general de la obligación y el contrato, artículos 1088-1444*, Madrid, Civitas-Thomson Reuters, 2011, pp. 197-200
- CLIMENT BARBERÁ, Juan, "Proyectos de delimitación del suelo urbano y programas de actuación urbanística", en BOQUERA OLIVER, J.M. (Coord.), *Derecho Urbanístico Local*, Madrid, Civitas SA, 1992, pp. 147-171
- CORCHETE MARTÍN, María José, "Los nuevos derechos", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 20, 2007, pp. 535-556
- CORRIPIO GIL-DELGADO, María de los Reyes, "Principales novedades en la regulación de los derechos de autor ante las nuevas tecnologías", *Ekonomiaz*, nº 51, 2002
- COVIELLO, Nicola, *Manuale di Diritto Civile italiano, parte generale*, Milán, Società Editrice Libreria, 1924
- CRAIG, Paul, *Administrative Law*, Oxford, Sweet & Maxwell, 2008
- "La externalización de funciones públicas, la ley británica de derechos humanos y el alcance del control judicial", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 154, 2012, pp. 49-70
- "Legitimate expectations: a conceptual analysis", *Law Quarterly Review*, nº 79, 1992, pp. 79-98
- "Substantive legitimate expectations in domestic and Community Law", *Cambridge Law Journal*, nº 55, 1996, pp. 289-312
- CRAIG, Paul y SCHØNBERG, Søren, "Substantive legitimate expectations after Coughlan", *Public Law*, 2000, pp. 684-699
- CRESPO ALLUE, Fernando, "La situación de pendencia en las obligaciones condicionales", en *Centenario del Código Civil (1889-1989), Vol. 1*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1990, pp. 541-558
- CREYKE, Robin, "The performance of administrative law in protecting rights", en CAMPBELL, T., GOLDSWORTHY, J. y STONE, A. (Eds.), *Protecting rights, without a Bill of Rights, Institutional performance and reform in Australia*, Ashgate Pub. Co., 2006, pp. 101-136
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, "Derechos sociales: clasificaciones sospechosas y delimitación conceptual", en CANTÓN, O. y CORCUERA, S. (Coords.), *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*, Editorial Porrúa- Universidad Iberoamericana, México, 2004, pp. 3-14.
- CUETO BULNES, José Luis, "El valor del aprovechamiento urbanístico", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 36, 1993, pp. 27-60
- "Las valoraciones urbanísticas", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 109, 1988, pp. 35-83
- DABIN, Jean, *El derecho subjetivo, traducido por Francisco Javier Osset*, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1955
- DE ARAGÓN AMÚNARRIZ, Fernando, "Descripción del nuevo modelo de valoración", *Catastro*, nº 33, 2011, pp. 33-54
- DE AZURZA Y OSCOZ, Pedro Jesús, "Sobre la naturaleza y disponibilidad de la posición de reservatario. Aportación a la teoría de las «expectativas»", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Tomo 12, nº 180, 1946, pp. 49-151
- DE CASTRO Y BRAVO, Federico, *Derecho Civil de España, Vol. 1*, Madrid, Civitas, 1955
- *Compendio de Derecho Civil, Introducción y derecho de la persona*, Madrid, A. G. Marisal, 1970
- "El negocio sobre cosa futura. Su construcción dogmática", *Anuario de Derecho Civil, Vol. 29*, nº 4, 1976, pp. 1141-1156
- "La promesa de contrato", en *Estudios jurídicos del Profesor Federico De Castro, Vol. 1*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Regionales, 2003, pp. 545 a 594
- DE LA ESPERANZA RODRÍGUEZ, Antonio, "El aprovechamiento urbanístico: su título e inscripción", *Academia Sevillana del Notariado, Vol. 12*, 2000, pp. 99-128
- DE LA OLIVA SANTOS, Andrés; DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Ignacio y VEGA TORRES, Jaime, *Curso de Derecho Procesal, Vol. 1*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2012

- DE LAMA SANTOS, Felipe y DE LAMA MARTÍN, Felipe, *La valoración en la reparcelación urbanística*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2013
- DE MARCOS GARCÍA, Javier, "El valor del suelo rústico y las resoluciones del Jurado Provincial de Expropiación de Madrid", *Catastro*, nº 4, 1990, pp. 51-53.
- DE ROVIRA MOLA, Alberto, voz "Derechos Futuros", en MASCAREÑAS, C.E. (Dir.), *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Vol. 7, Barcelona, Francisco Seix, 1955, pp. 21-37
- Voz "expectativa", en MASCAREÑAS, C. (Dir.), *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Vol. 8, Barcelona, Francisco Seix, 1955, pp. 21-37
- DE RUGGIERO, Roberto, *Instituciones de Derecho Civil*, Vol. 1, *Introducción y parte general, derechos de las personas, derechos reales y posesión; traducción de la 4ª edición italiana, anotada y concordada con la legislación española por Serrano Suñer y Santa-Cruz Tejeiro*, Madrid, Instituto Editorial Reus SA, 1979
- DE TERÁN TROYANO, Fernando, "Diez años de urbanismo en España", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 1, 1980
- DE TORRECILLA, Martín, *Suma de todas las materias morales (arregladas a las condenaciones pontificias de nuestros muy Santos Padres Alexandro VII y Inocencio XI)*, Vol. 1, Madrid, 1691
- DE VICENTE DOMINGO, Ricardo, *Las alteraciones del planeamiento urbanístico. El control de la ordenación del suelo*, Madrid, La Ley, 1994
- DECIMAVILLA HERRERO, Esther, SAN JUAN MESONEDA, Carlos y SPERLICH, Stefan, "Precio de la tierra con presión urbana: un modelo para España", *Economía Agraria y Recursos Naturales*, nº 1, 2008, pp. 3-20
- DEL SAZ SALAZAR, Salvador, PÉREZ Y PÉREZ, Luís, BARREIRO HURLÉ, Jesús, "Valoración contingente y protección de espacios naturales", *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, nº 23, 1998, pp. 355-372
- DEL SAZ SALAZAR, Salvador y SUÁREZ BURGUET, Celestino, "El valor de uso recreativo de espacios naturales protegidos: aplicación del método de valoración contingente al Parque Natural de l'Albufera", *Economía Agraria*, nº 182, 1998, pp. 239-272
- DEL VECCHIO, Giorgio, *Filosofía del Derecho*, Barcelona, Bosch, 1953
- DEMOGUE, René, "De la nature et des effets du droit éventuel", *Revue Trimestrielle de Droit Civil*, nº 5, 1906, pp. 16-319
- "Des droits éventuels et des hypothèses ou ils prennent naissance", *Revue Trimestrielle de Droit Civile*, nº 4, 1905, pp. 723-794
- DENYER-GREEN, Barry, *Compulsory purchase and compensation*, Oxfordshire, EG Books, 2014
- DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA, Escuela Politécnica Superior de la Universidad de Santiago de Compostela, a petición de Unions Agrarias, informe "Valor del suelo rústico para aprovechamientos energéticos en Galicia", 2009
- DICEY, Albert Venn, *Introduction to the study of the Law of Constitution*, Indianapolis, LibertyFund, 1982
- DÍEGUEZ OLIVA, Rocío, "El derecho de desistimiento en el marco común de referencia", *Indret, Revista para el análisis del Derecho*, mayo 2009, pp. 1-22
- DÍEZ PASTOR, José Luis, "Notas acerca de la naturaleza y contenido de la subhipoteca", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 66, 1930 pp. 440-457
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Gema, *La mora y la responsabilidad contractual*, Madrid, Civitas, 1996
- DÍEZ-PICAZO PONCE DE LEÓN, Luis, "De los contratos. Comentario a los artículos 1254 a 1260 del Código Civil", en PAZ-ARES, C., DÍEZ-PICAZO, L., y BERCOVITZ, R. y SALVADOR, P., (Dir.), *Comentario del Código Civil*, T. II, Madrid, Ministerio de Justicia, 1991
- *La doctrina de los propios actos, un estudio crítico sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Barcelona, Bosch, 1963.
 - *Experiencias jurídicas y teoría del Derecho*, Barcelona, Ariel, 1993
 - *La representación en el Derecho privado*, Madrid, Civitas, 1979

- *Fundamentos del Derecho Civil patrimonial*, Vol. 1, *Introducción, teoría del contrato*, Madrid, Civitas, 1993
 - *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, Vol. 2, *Las relaciones obligatorias*, Madrid, Thomson Civitas, 2011
 - "El concepto de representación en el Derecho privado", en *Ensayos jurídicos*, Vol. 1, *Teoría general, derecho subjetivo, Derecho y masificación social, tecnología y Derecho, Derecho de la persona y Derecho de la familia*, Navarra, Aranzadi, 2011, pp. 614-643
- DÍEZ-PICAZO PONCE DE LEÓN, Luis y GULLÓN BALLESTEROS, Antonio, *Sistema de Derecho Civil*, Vol. 1, *Introducción, derecho de la persona, autonomía privada, persona jurídica*, Madrid, Tecnos, 1992
- *Sistema de Derecho Civil*, Vol. 3, *Derecho de cosas y Derecho Inmobiliario Registral*, Madrid, Tecnos, 1997
- DIXON, Bill, "Common Law obligations of good faith in Australian Commercial Contracts – A Relational Recipe", *Australian Business Law Review*, nº 33, 2005, pp. 87-98
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, "Geología constitucional del Derecho Urbanístico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 89, 2010, pp. 357-372
- "Ni más ni menos. El principio de indemnidad y sus excepciones", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 156, 2012, pp. 59-86
- DONADO VARA, Araceli, *La reserva vidual*, Madrid, Editorial Reus SA, 2009
- DUGUIT, Leon, *Las transformaciones del Derecho Público*, Pamplona, Analecta Editorial, 2006
- EBDON, David y MUNTANER PASCUAL, Miguel, *Estadística para geógrafos*, Vilassar de Mar, Oikos-Tau, 1982
- EDWARDS, Martin, "Crying out for reform", *Solicitors Journal*, Vol. 148, nº 21, 2004, pp. 613-620
- ELLIOTT, Mark, "Legitimate expectation: the substantive dimension", *The Cambridge Law Journal*, Vol. 59, part 3, 2000, pp. 421-471
- ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, "Los principios informadores del Derecho Urbanístico", *UNED, Boletín de la Facultad de Derecho*, nº 27, 2005, pp. 301-321
- "Los principios informadores del Derecho Urbanístico y su reflejo en la legislación de Navarra", *Revista Jurídica de Navarra*, nº 40, 2005, pp. 51-74
 - "Una reforma necesaria: el procedimiento de expropiación forzosa. Especial referencia a la expropiación urbanística", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 41, 1995, pp. 565-586
- ENNECCERUS, Ludwig, KIPP, Theodor y WOLFF, Martín, *Tratado de Derecho Civil*, Vol. 1, T. 1, *Introducción, Derecho objetivo, derechos subjetivos, sujeto del derecho y objeto del derecho, traducción de la 39 edición alemana por Blas Pérez González y José Alguer*, Barcelona, Bosch, 1953
- *Tratado de Derecho Civil*, Vol. 1, T. 2, *primera parte, Nacimiento, extinción y modificación de los derechos subjetivos, pretensiones y excepciones, ejercicio y aseguramiento de los derechos, tercera edición, traducción de la 39ª edición alemana por Blas Pérez González y José Alguer*, Barcelona, Bosch, 1981
- ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. 1, *Concepto, fuentes, relación jurídico-administrativa y justicia administrativa*, Madrid, Tecnos, 1988
- ESCRIBANO COLLADO, Pedro, voz "expectativa (Derecho Administrativo)", en MONTROYA MELGAR, A. (Dir.), *Enciclopedia Jurídica Básica*, Vol II COR-IND, Madrid, Civitas, 1995
- ESCUIN PALOP, Vicente, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 2008
- ESPIAU ESPIAU, Santiago, "La naturaleza jurídica y el plazo de ejercicio de la acción de resolución de los contratos por incumplimiento", en LLAMAS POMBÓ, (Coord.), *Estudios de Derecho de Obligaciones, homenaje al profesor Mariano Alonso Pérez*, Vol. 1, Madrid, La Ley, 2006, pp. 613-636
- ESPÍN CÁNOVAS, Diego, "La transmisión de los derechos reales en el Código Civil español", *Revista de Derecho Privado*, 1945, pp. 349-350

- ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *Manual de Derecho Urbanístico, doctrina, legislación y jurisprudencia*, Granada, Comares, 2008
- ESTRUCH ESTRUCH, Jesús, "El concepto de ruina del artículo 1591 CC. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1998 (rec. 268/1994, RJ 1998/1039)", *Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial*, nº 1, 1998, pp. 447-455
- FACCO, Javier Humberto, "Good faith en el ejercicio de poderes contractuales discrecionales (¿Un punto de contacto entre *Common Law* y *Civil Law*?), *Revista de Derecho Privado*, nº 22, 2012, pp. 149-167
- FAIREN GUILLEM, Víctor, *Temas del Ordenamiento Procesal, Vol. 1, Historia, Teoría General*, Madrid, Tecnos, 1969
- FALCÓN PÉREZ, Esther y SERRANO MORACHO, Francisco, "El nuevo marco urbanístico contable: efectos en la valoración del suelo", *Auditoría Pública*, nº 46, 2008, pp. 113- 122
- FERNÁNDEZ ALIER, Celia, "La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales", *Revista de Derecho UNED*, nº 11, 2012, pp. 245-268
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, "El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 20 de junio de 2008", en MARTÍN REBOLLO, L. y BUSTILLO BOLADO, R. (*Dir.*) *Fundamentos de Derecho Urbanístico, Vol. 1*, Navarra, Aranzadi, 2009, pp. 132-178
- FERNÁNDEZ DURÁN, Laura, LLORCA PONCE, Alicia, VALERO CUBAS, Soledad, BOTTI NAVARRO, Juan "Incidencia de la localización en el precio de la vivienda a través de un modelo de red neuronal artificial. Una aplicación a la ciudad de Valencia" *Catastro* nº 74, 2012, pp. 9-11
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger, "El régimen de valoraciones en la nueva Ley del Suelo. La valoración del suelo rural y urbanizado. La tasación de las actuaciones de transformación", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 152-153, 2007, pp. 401-418
- "Expropiación urbanística versus facultad de participar en la vigente Ley de Suelo estatal", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 273, 2012, pp. 75-90
- FERNÁNDEZ PIRLA, Santiago, *Valoraciones administrativas y de mercado del suelo y las construcciones*, Madrid, Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos, 1982
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, "El estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo", *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 16, 2007, pp. 23-29
- "La nueva Ley 8/2007, de Suelo", en VVAA, *El nuevo régimen jurídico del suelo*, Madrid, Iustel, 2008, pp. 13-34
 - "El Proyecto de Ley sobre régimen de suelo y valoraciones ¿una salida a la crisis?", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 113-114, 1997, pp. 519-530
 - "Expropiación y responsabilidad: nuevos criterios jurisprudenciales", *Revista de Administración Pública*, nº 67, 1972, p. 147-196
 - "La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo; valoración general", *Revista de Administración Pública*, nº 174, 2007, pp. 61-74
 - *Manual de Derecho Urbanístico, La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos*, Madrid, 2006
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel, "Nuevas tendencias de la justicia administrativa en Italia: hacia algunas quiebras de la distinción entre intereses legítimos y derechos subjetivos", *Revista de Administración Pública*, nº 154, 2001, pp. 501-540
- FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón, *Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2007
- "Proteger ciudad no es crear ciudad o una matización a la jurisprudencia sobre la valoración de los terrenos destinados a sistemas generales. Comentario a las SSTs de 9 de marzo y 13 de abril de 2005", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 12, 2005, pp. 153-159
 - "Reflexiones generales sobre el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 24, 2011, pp. 13-40

- “Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 16, 2007, pp. 183-210.
 - “Las expropiaciones urbanísticas en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 16, 2007, pp. 183-210
 - “Expropiación Forzosa: Técnicas instrumentales”, en MARTÍN REBOLLO, L. y BUSTILLO BOLADO, R., (Dir.) *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Vol. 1, Navarra, Aranzadi, 2009
 - “La aplicación (e inaplicación) del sistema de valoraciones del Texto Refundido de la Ley de Suelo”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, Aranzadi, nº 20, 2009, pp. 111-147
 - Proemio en HUMERO MARTÍN, Antonio Eduardo, *Valoraciones expropiatorias y urbanísticas: LRSV 6/98 frente al TRLS 2/2008. Estudio comparativo del procedimiento de valoración de ambas normativas mediante su aplicación a doce casos reales*, Cizur Menor, Aranzadi Thompson Reuters, 2011
 - “La Política Agrícola Común: origen, desarrollo y perspectivas”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 26, 2014, pp. 17-40.
- FERNÁNDEZ URQUIZA, Juan J., “Valoración de bienes para expropiaciones masivas motivadas por embalses”, *Revista de Obras Públicas*, nº 115, 1967, pp. 47-51
- FERNANDO GARCÍA, José Francisco y FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Javier, *Manual de Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*, Madrid, La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos, 2008
- FERRAJOLI, Luigi, “Expectativas y garantías. Primera tesis de una teoría axiomatizada del Derecho”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, nº 20, 1997, pp. 235-278
- *Los fundamentos de los derechos fundamentales: debate con Luca Baccelli, Michelangelo Bovero, Ricardo Guastini, Mario Jori, Anna Pintore, Ermanno Vitale y Danilo Zolo*, Madrid, Trotta, 2001
- FERRANDO NICOLAU, Esperanza, “La cosa futura como objeto de derecho real”, *Revista General de Derecho*, nº 676-677, 2001, pp. 37-65
- FERRARA, Francesco, *Trattato di Diritto Civile italiano, Vol. I, Dottrine generali, Parte I, il diritto, i soggetti, le cose*, Roma, Edizioni Scientifiche Italiane, 1931
- FERRARA, Luigi, *Istituzioni di Diritto privato, Vol. I*, Turín, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1939
- FLANAGAN, Richard, “Legitimate expectation and application – An outdated and unneeded distinction”, *Canterbury Law Review*, Vol. 17, nº 2, 2011, p. 283-298
- FONSECA FERRANDIS, Fernando E., *La liberalización del suelo en España. Presupuestos y marco jurídico-constitucional*, Barcelona, Marcial Pons, 1999
- FORSYTH, Christopher, “Legitimate expectations revisited”, ALBA (Administrative Law Bar Association) Conferences, summer 2011
- “The provenance and protection of legitimate expectations”, *Cambridge Law Journal*, Vol. 47, nº 3, 1988, pp. 238-260
 - “Wednesbury protection on substantive legitimate expectations”, *Public Law*, 1997, pp. 375-384
- FUENTES CASTRO, Daniel, “Animal spirits: cómo influye la psicología humana en la economía”, *Revista de Economía Institucional*, Vol. 12, nº 22, 2010, pp. 307-313
- FULLER, Lon L. y PERDUE, William R., “The reliance interest in contract damages”, *Yale Law Journal*, nº 46, 1936, pp. 52-96
- GABBA, Carlo Francesco, *Teoria della retroattività delle leggi*, Vol. 1, Turín, Unione Tipografico-Editrice, 1884
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “Expropiaciones y supuestos indemnizatorios en el Texto Refundido de 1992”, *Catastro*, nº 17, 1993, pp. 8-15
- “Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones, Expropiaciones. Venta forzosa”, en CORELLA MONEDERO, J.M., *Curso sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid, 1993, pp. 7-38
- GALLEGO GARCÍA, Elio A., *Tradición jurídica y derecho subjetivo*, Madrid, Dykinson, 1999

- GALLEGO MORA-ESPERANZA, Julio, "La inteligencia artificial aplicada a la valoración de inmuebles. Un ejemplo para valorar Madrid", *Catastro*, nº 50, 2004, pp. 51-68
- "Modelos de valoración automatizada", *Catastro*, nº 62, 2008, pp. 7-26
- GARCÍA ALMIRALL, María Pilar, *Introducción a la valoración inmobiliaria*, Barcelona, Centre de Política de Sól i Valoracions, 2007
- GARCÍA ALVARADO, José María, "Capacidad potencial de uso agrario y urbanización: contribución a la geografía de la sostenibilidad de la región de Madrid", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 20, 2000, pp. 419-436
- GARCÍA AMIGO, Manuel, *Instituciones de Derecho Civil, Vol. 1, Parte general*, Madrid, EDERSA, 1979
- GARCÍA BELLIDO, Javier, "La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo", *Documentación Administrativa*, nº 252-253, septiembre 1998-abril 1999
- "La liberalización efectiva del mercado del suelo; escisión del derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 95-96, 1993, pp. 175-198
 - Siglo y medio de singularidades en el urbanismo español", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 107-108, 1996, pp. 5-13
 - "Gran Bretaña: Community Land Act de 1975 ¿hacia una socialización del suelo?", *Ciudad y Territorio*, nº 4, 1975, pp. 81-88
- GARCÍA CASTILLO, Juan Vicente, *Guía básica para la realización de valoraciones inmobiliarias a efectos urbanísticos*, Valencia, ICARO, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, 2004
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ CARANDE, Eduardo, *Apuntes de Derecho Administrativo, Vol. 4*, Facultad de Derecho, 1973
- "Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 1, 1974, pp. 79-98
 - "La actualización de las indemnizaciones reparatorias en materia de responsabilidad civil de la Administración y de expropiación forzosa: últimos desarrollos jurisprudenciales", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 21, 1979, pp. 255-261
 - "La Ley de Expropiación Forzosa de 1954 medio siglo después", *Revista de Administración Pública*, nº 156, pp. 251-270
 - "Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas", *Revista de Administración Pública*, nº 141, 1996, pp. 131-154
 - "Sobre los derechos públicos subjetivos", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 6, 1975, pp. 427-446
 - *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa, potestad expropiatoria, garantía patrimonial, responsabilidad civil de la Administración*, Navarra, Thomson-Civitas Aranzadi, 2006
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo, Vol. 2*, Madrid, Civitas, 1986
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Urbanístico, Vol. 1*, Madrid, Civitas, 1979
- GARCÍA ERVITI, Federico, "El método residual dinámico en las valoraciones urbanísticas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 224, 2006, pp. 47-68
- "El Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo: una visión general", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 279, 2013, pp. 63-84
 - "La práctica de las valoraciones en la Ley 8/2007", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 237, 2007, pp. 119-133
 - "Las valoraciones en el nuevo régimen estatal del suelo", *Catastro*, nº 61, 2007, pp. 31-48
 - "Las valoraciones en la nueva Ley del Suelo", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 161, 1998, pp. 57-88

- GARCÍA GARRIDO, Manuel Jesús, *Diccionario de Jurisprudencia Romana*, Madrid, Dykinson, 2006
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco, *El justiprecio de la expropiación forzosa. Estudio de su valoración y pago, con especial consideración de las expropiaciones urbanísticas*, Comares, 2001
- "La distribución equitativa de beneficios y cargas: examen particular del suelo urbano no consolidado", *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 6, mayo 2005, pp. 121-166
 - "La expropiación forzosa en la Ley del Suelo y Valoraciones", *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº 1, 1999
 - "Responsabilidad patrimonial en materia de urbanismo tras la nueva Ley del Suelo de 2007", *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº 25, 2007, pp. 11-67
- GARCÍA LIZANA, Antonio, "A propósito de la obra y el método de Von Thünen", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 17, 1986, pp. 39-51
- GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo, "La responsabilidad patrimonial de la Administración por actuaciones urbanísticas", en GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G. (Ed.), *El nuevo régimen del suelo*, Gobierno de Aragón, 2007, pp. 245-295
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, 2002
- *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. 1, Madrid, Tecnos, 2010
 - "Reflexiones sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 3, 1997, pp. 3-14
- GIFREU FONT, Judith, "Los criterios de determinación del justiprecio expropiatorio en el Derecho inglés. La alternancia en la fijación del valor del suelo", *Revista de Administración Pública*, nº 155, 2001, pp. 385-415
- GILMORE, Grant, *La morte del contratto*, traducido por Fusaro, A., Milán, Giuffrè, 1988
- GIRARD, Régis, *Les actes de disposition relatives aux situations juridiques futures en droit français et en droit allemand: les droits éventuels*, Lyon, Université de Lyon, 1939
- GOLDSCHMIDT, James, *Principios generales del proceso*, Vol. 1, *Teoría general del proceso*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1961
- GÓMEZ DE ENTERRÍA GUTIÉRREZ, Nicolás, "La determinación del justiprecio de los terrenos expropiados y su posible impugnación contenciosa", *Revista de Administración Pública*, nº 43, 1964, pp. 51-106
- GÓMEZ ORBANEJA, Emilio y HERCE QUEMADA, Vicente, *Derecho Procesal Civil*, Vol. 1, *El proceso declarativo ordinario*, Madrid, Artes Gráficas y Ediciones, 1979
- GÓMEZ ROJO, María Encarnación, "Teorías medievales sobre el *ius ad rem*", *Anuario de Estudios Medievales*, nº 29, 1999, pp. 351-364
- GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, José Luis, *Estudios de Urbanismo*, Madrid, Abella 1992
- *La financiación del urbanismo y el precio de los terrenos*, Madrid, Montecorvo, 1997
 - "La Ley del Suelo después de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 158, 1997, pp. 179-181
 - *La reparcelación y otros estudios sobre urbanismo y vivienda*, Madrid, Municipalia, 1967
 - *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*, Madrid, Publicaciones Abella, El Consultor de los Ayuntamientos, 1964
 - "Sobre la valoración en expropiaciones urbanísticas", *Revista de Administración Pública*, nº 83, 1977, pp. 193-206
- GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando, "Reciente jurisprudencia del TEDH sobre expropiación forzosa", *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 23, 2011, pp. 71-98
- GONZÁLEZ ECHEVARÍA, Aurora, *Crítica de la singularidad cultural*, Barcelona, Anthropos, 2003
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Jerónimo, *Estudios de Derecho Hipotecario y Civil*, Tomo I, *Derecho hipotecario*, Navarra, Civitas-Thomson Reuters, 2009

- "La renuncia en el Derecho Inmobiliario", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 73, 1931, pp. 35-48
- GONZÁLEZ NEBREDA, Pere, TURMO DE PADURA, Julio y VILLARONGA SÁNCHEZ, Eulalia, *La valoración inmobiliaria, teoría y práctica*, Madrid, La Ley Actualidad, 2006
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Informe emitido sobre proyecto de expropiación del polígono San Antonio de Cuenca*, Madrid, 1963
- *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1968
 - *Los derechos reales administrativos*, Madrid, Civitas, 1989
 - *Comentarios a la Ley de Reforma y Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*. Madrid, Civitas, 1991
 - *Nuevo régimen del Suelo (Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio)*, Madrid, Civitas, 1996
 - *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, Madrid, Civitas, 1998
 - *Comentarios a la Ley del Suelo, Ley 8/2007, de 28 de mayo, Vol. 2*, Aranzadi Thomson-Civitas, 2007
- GONZÁLEZ RUÍZ, Rosa María, "Los efectos de la localización en la valoración rural: análisis de los factores de corrección", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 273, 2012, pp. 13-74
- GONZÁLEZ SALINAS, Jesús, "Las plusvalías urbanísticas: sistematización del alcance del artículo 47 de la Constitución Española", en VVAA, *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Vol. 2*, Civitas, Madrid, 1991
- GONZÁLEZ-PALENZUELA GALLEGRO, María Teresa, "Incumplimiento contractual y responsabilidad desde una perspectiva comparativa", *Anuario de la Facultad de Derecho*, nº 17, 1999, pp. 489-518
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, "Retos y expectativas urbanísticas en el suelo no urbanizable. El urbanismo autonómico", *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 8, febrero de 2006, pp. 107-148
- *Tratado de Derecho Administrativo, Vol. V, Derecho Urbanístico, T. I*, Navarra, Aranzadi, 2008
- GORDILLO CAÑAS, Antonio, *La representación aparente, una aplicación del principio general de protección de la apariencia jurídica*, Salamanca, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1978
- GRACIA ROYO, Azucena, PÉREZ Y PÉREZ, Luís, SANJUÁN, Ana y BARREIRO HURLÉ, Jesús, "Análisis hedónico de los precios de la tierra en la provincia de Zaragoza", *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 202, 2004, pp. 51-69
- GRAY, Kevin, "Can environmental regulation constitute a taking of property at Common Law?", *Environmental and Planning Law Journal*, nº 24, 2007, pp. 161-181
- GREPPI, Andrea, "Los nuevos y los viejos derechos fundamentales", *Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, nº 7, 1999, pp. 281-302
- GROVES, Matthew, "Substantive legitimate expectations in Australian administrative law", *Melbourne University Law Review*, Vol. 32, nº 2, 2008, pp. 470-523
- GUASP DELGADO, Jaime, *Derecho Procesal Civil, Tomo 1, Introducción y parte general*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968
- GUIJARRO MARTÍNEZ, Francisco, *Estadística aplicada a la valoración; modelos multivariantes*, Valencia, Ed. Universitat Politècnica de València, 2013
- HAAS, George C., *Sales prices as basis for farmland appraisal*, Estados Unidos, Nabu Press, 2013 (reeditado)
- HARVIE-CLARK, Sarah, *Judicial Review, SPICe briefing nº 09/75*, The Scottish Parliament, 2009
- HERMIDA, Julian, "Convergence of Civil Law and Common Law contracts in the space field", *Hong Kong Law Journal*, nº 34, 2004, pp. 339-372
- HILERA GONZÁLEZ, José Ramón y MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, Víctor J., *Redes Neuronales Artificiales: fundamentos, modelos y aplicaciones*, Madrid, Ra-Ma, 1995, pp. 285-289
- HOUH, Emily, "The doctrine of good faith in Contract Law: A (nearly) empty vessel?", *Utah Law Review*, 2005, pp. 1-55

- HOWITT, Peter y McAFEE, Preston, "Animal spirits", *The American Economic Review*, Vol. 82, nº 3, 1992, pp. 493-507
- IGLESIAS CUBRIA, Manuel, *Los Derechos Patrimoniales Eventuales. Estudio de las situaciones jurídicas de pendencia*, Oviedo, Librería Ojanguiren, 1961
- IHERING, Rudolph, *El espíritu del Derecho Romano*, Vol. 4, Madrid, Marcial Pons, 1997
- JAVIER LEÓN, Carmelo, "El método dicotómico de valoración contingente: una aplicación a los espacios naturales en Gran Canaria", *Investigaciones Económicas*, nº 19, 1995, pp. 83-106
- JELLINECK, Georg, *System der Subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, Mohr, 1905
- JIMÉNEZ BUESO, Álvaro, "La ponderación de expectativas urbanísticas en la valoración del suelo en situación de suelo rural", *Práctica Urbanística*, nº 124, 2013, pp. 28-43
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier, "Régimen de las valoraciones en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo", en GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G. (Ed.), *El nuevo régimen del suelo*, Gobierno de Aragón, 2007, pp. 207-244,
- JIMÉNEZ LINARES, M^a Jesús, "La subsistencia del derecho al aprovechamiento urbanístico", *La Ley: Revista Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, nº 6, 1958, pp. 2369-2372
- JOSSERAND, Louis, *Derecho Civil*, Vol. 1, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1951
- *Cours de Droit Civil positif français*, Vol. 2, *Théorie générale des obligations*, Paris, Sirey, 1932
- KANT, Immanuel, *Groundwork of the Metaphysics of Morals*, traducido por Wood, Allen, New York, Yale University, 2002
- KELLY, Michael B., "The phantom reliance interest in contract damages", *San Diego Law Review*, nº 38, 2001, pp. 169-193
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, traducción por Luis Legaz Lacambra, Granada, Comares, 2002
- KERR, Duncan, "Administrative law in an Interconnected World: where to from here?", comunicación presentada a la Conferencia Nacional en el marco del AIAL (Australian Institute for Administration Law) en Canberra (Australia), 19 de julio de 2013.
- KEYNES, John Maynard, *General Theory of Employment, Interest and Money*, London, Macmillan Cambridge University Press for Royal Economic Society, 1973
- KIMEL, Dori, "Neutrality, autonomy and freedom of contracts", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 21, nº 3, 2001, pp. 473-494.
- KOPPL, Roger, "Retrospectives: animal spirits", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, nº 3, 1991, pp. 203-210
- KREITNER, Roy, "Multiplicity in contract remedies", en COHEN y MCKENDRICK (Eds.), *Comparative remedies for breach of contract*, Oregon, Hart Publishing, 2005, pp. 19-51
- KRISTÖM, Bengt, "Theory and applications on the contingent valuation method", Comunicación presentada en el curso «Economía Ambiental: valoración, recursos naturales y política económica», realizado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Barcelona, 26-28 de junio de 1995
- KRISTÖM, Bengt y RIERA Pere, "El método de la valoración contingente. Aplicaciones al medio rural español", *Economía Agraria*, nº 179, 1997, pp. 133-166
- LA PORTA, Ubaldo, *Il trasferimento delle aspettative; contributo allo studio delle situazione soggettive attive*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995
- LA ROCCA, Delia, "La patrimonialización de los derechos en la Ciencia Jurídica europea", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 5, 2008, pp. 121-144
- LACAL, Pascual, "Las expectativas de derechos y los derechos expectantes", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 83, 1931, pp. 826-831
- LACRUZ BERDEJO, José Luís, "Beneficios viduales derivados del régimen matrimonial en Aragón, Navarra y Vizcaya", en LACRUZ BERDEJO, J.L. y SANCHO REBULLIDA, F., *Derecho de familia*, Vol. 1 Barcelona, Bosch, 1978, pp. 318-318
- "Objeto y causa", en LACRUZ BERDEJO, J., L., LUNA SERRANO, A. y RIVERO HERNÁNDEZ, F., *Elementos de Derecho Civil II*, Vol. 2, *Teoría general del contrato*, Barcelona, Bosch, 1987, pp. 135-196

- LACRUZ BERDEJO, José Luis y RIVERO HERNÁNDEZ, Francisco, "Los grupos de contratos con disciplina común", en LACRUZ BERDEJO, J.L., LUNA SERRANO, A., DELGADO ECHEVARRÍA, J. y RIVERO HERNÁNDEZ, F., *Elementos de Derecho Civil II, Vol. 2, Teoría general del contrato*, Barcelona, Bosch, 1987, pp. 233-282
- LACRUZ BERDEJO, José Luis, SANCHO REBULLIDA, Francisco de Asís, LUNA SERRANO, Agustín, DELGADO ECHEVARRÍA, Jesús, RIVERO HERNÁNDEZ, Francisco y RAMS ALBESA, Joaquín, *Elementos de Derecho Civil III, Vol. 1, Derechos reales, posesión y propiedad*, Madrid, Dykinson, 2005
- LALAGUNA DOMÍNGUEZ, Enrique, *El contrato, estructura, formación y eficacia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997
- "La doble venta en el sistema de transmisión de la propiedad en el Código Civil", en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Luis Díez-Picazo, Vol. 3, Derecho civil, derechos reales, derecho de familia*, Madrid, Thomson Civitas, 2003, pp. 3937-3977
- LARENZ, Karl, *Derecho Civil, Traducción y notas de Miguel Izquierdo y Macías Picavea*, Madrid, EDERSA, 1978
- LASARTE ÁLVAREZ, Carlos, *Comentarios del Código Civil, Vol. 2, Artículos 1125 a 1131*, Madrid, Ministerio de Justicia
- *Principios de Derecho Civil, Vol. 3, Contratos*, Madrid, Marcial Pons, 2009
- LASO BAEZA, Vicente, "El nuevo régimen de los supuestos indemnizatorios en la Ley 6/1998, de 13 de abril", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 163, 1998, pp. 137-170
- LASO MARTÍNEZ, José Luis, "La reparcelación como instrumento «para corregir situaciones de abuso de derecho». Situaciones de abuso de derecho en el Derecho Urbanístico", *Revista de Administración Pública*, nº 73, 1974, pp. 95-150
- LASO MARTÍNEZ, José Luis y LASO BAEZA, Vicente, *El aprovechamiento urbanístico*, Madrid, Marcial Pons, 1995
- LAVENDER, Stephen D., *Economics for builders and surveyors. Principles and applications of economic decision making in developing the built environment*, Essex, Longman Scientific & Technical, 1990
- LE SEUER, Andrew, "The rise and ruin of unreasonableness?", *Judicial Review*, Vol. 10, nº 1, 2005, pp. 32-51
- LEGUINA VILLA, Jesús, "La responsabilidad del Estado y de las Entidades Públicas Regionales o Locales por los daños causados por sus agentes o por sus servicios administrativos", *Revista de Administración Pública*, nº 92, 1986, pp. 7-44
- LEÓN ALONSO, José, "Comentario a los artículos 1709 a 1739", en ALBALADEJO, M., (Dir.), *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, Madrid, Ministerio de Justicia
- LEWIS, Douglas, "Constitutional and administrative law Reform in the UK since 1997". *Recurso online disponible en* <http://www.britishcouncil.org/china-society-publications-constitution-3.pdf>
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, Raúl, "Problemas de la impugnación de las Ponencias de Valores catastrales", *Catastro*, nº 78, 2013, pp. 7-41
- LÓPEZ MENUDO, Francisco y CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, "Los justiprecios de valor cero (A propósito de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la valoración de empresas del grupo RUMASA)", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 45, 2002, pp. 149-186
- LÓPEZ MENUDO, Francisco, CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y GUICHOT REINA, Emilio, *La expropiación forzosa*, Valladolid, Lex Nova, 2006
- LÓPEZ PELLICER, José Antonio, "Concepto y funciones del aprovechamiento urbanístico medio", *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 195, 1977, pp. 501-524
- "El sistema de valoraciones urbanísticas en la reforma de la Ley del Suelo", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 126, 1992, pp. 13-36
 - "Sobre el nuevo régimen de valoraciones del suelo", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 177, 2000, pp. 121-154

- LORA-TAMAYO VALLBÉ, Marta, *Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar*, Barcelona, Marcial Pons, 2002
- *Historia de la Legislación Urbanística*, Madrid, Iustel, 2007
- LUEÑA HERNÁNDEZ, Agustín, "El concepto de plusvalía urbanística y su evolución dentro del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 259, 2010, pp. 17-45
- LUNA SERRANO, Agustín, "Condición, término y modo", en LACRUZ BERDEJO, J.L., LUNA SERRANO, A. y RIVERO HERNÁNDEZ, F., *Elementos de Derecho Civil II, Vol. 2, Teoría general del contrato*, Barcelona, Bosch, 1987
- MACPHERSON, Paula, "The Legitimate Expectation Doctrine and its Application to Administrative Policy", *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, 1995-1996, Vol. 9, nº 141
- MAINE, Henry, *Ancient Law: Its connection with the early history of society and its relation to modern ideas*, Londres, John Murray, 1870
- MAITLAND, Frederic William, *Equity, a course of lectures*, Cambridge, Cambridge University Press, 1936
- *The Constitutional history of England: a course of lectures delivered*, Cambridge, Cambridge University Press, 1965, p. 402.
- MARÍN MONROY, Antonio, "La reserva llamada tradicional u ordinaria. Su evolución", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 73, 1931, pp. 1-13
- MARÍN PÉREZ, Pascual, "Los derechos sobre derechos", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, nº 182, octubre 1947
- Voz "derechos sobre derechos", en MASCAREÑAS, C.E. (Dir.), *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Vol. VII, Barcelona, Ed. Francisco Seix SA, 1955, pp. 86-102
- MARMOLEJO DUARTE, Carlos, "Informe sobre la valoración de una parcela ubicada en la calle de Llaüt SN de Palma de Mallorca. Metodología de valoración a seguir", de 23 de noviembre de 2010. Recurso online disponible en <http://hdl.handle.net/2117/11772>
- MARTÍ RUIZ, Natalia, "Evaluación del impacto ambiental. La consideración y protección del patrimonio cultural valenciano", *Revista Valenciana d'Etnologia*, nº 3, 2008, pp. 5-13
- MARTÍN MATEO, Ramón, "Las valoraciones en las expropiaciones urbanísticas; la Ley 8/1990", *Documentación Administrativa*, nº 222, 1990, pp. 79-104
- MARTÍN REBOLLO, Luís, "Ordenación del territorio y urbanismo: evolución, distribución de competencias y regulación actual", en CANO CAMPOS, T. (Coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Vol. 6, Madrid, Iustel, 2009, pp. 13 a 44
- "La responsabilidad local en materia de urbanismo", *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 2007, pp. 113-142
 - *La responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales*, Madrid, Iustel, 2005
 - *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en el ámbito urbanístico (lección de apertura del curso académico 1993-94 en la Universidad de Cantabria)*, Ed. Universidad de Cantabria, 1993
 - "Ordenación del territorio y urbanismo: evolución, distribución de competencias y regulación actual", en CANO CAMPOS, T. (Coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo 6, Madrid, Iustel, 2009, pp. 13-17
- MARTÍN SALAMANCA, Sara, "Los derechos potestativos en la Ley 22/2007: el derecho de desistimiento contractual", *Perspectivas del Sistema Financiero*, nº 96, 2009, pp. 93- 108
- MARTÍNEZ BLASCO, Isabel, "Modelos econométricos aplicados a la valoración de bienes inmuebles rústicos", *Berceo*, nº 134, 1998, pp. 181-212
- MARTÍNEZ DE LEJARZA ESPARDUCER, Ignacio, "Análisis socio-económico del área metropolitana de Valencia, por medio de un mapa auto-organizado de Kohonen", *Revista de Estudios Regionales*, nº 59, 2001, pp. 145-167
- MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, Iñigo, "Comentario al Artículo 20", en GONZÁLEZ PÉREZ, J. (Dir.), *Comentarios a la Ley del Suelo*

- (Ley 8/2007, de 28 de mayo), Vol. 2, Aranzadi, Madrid, 2007
- MARTÍNEZ IRANZO, Miguel Ángel, "Valoración del suelo. Método residual dinámico simplificado", *Catastro*, nº 47, 2003, pp. 93-120
- MARTÍNEZ-CARDÓS RUIZ, José Leandro, "El *ius ad rem*", en GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (Coord.), *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Madrid, Civitas, 1989, pp. 737-750
- MARTÍNEZ-USEROS MATEOS, Enrique, "La ordenación urbana y la expropiación forzosa", en *Anales de la Universidad de Murcia*, Vol. 31, nº 1-2, 1973
- MAUGHAN, Alistair y WELLS, Sarah, "Faith in the system", *The Commercial Litigation Journal*, mayo-junio, 2013
- MAZEAUD, Henry, MAZEAUD Léon y MAZEAUD, Jean, *Leçons de Droit Civil*, Vol. 1, T. 1, *Introduction a l'étude du Droit*, París, Éditions Montchrestien, 1972
- *Leçons de Droit*, Vol. 2, T. 1, *Obligations: théorie generale*, París, Éditions Montchrestien, 1986
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel, "Constitución y Democracia 1976-1996: la segunda reforma de la Ley del Suelo", *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, nº 107-108, 1996, pp. 127-148
- "La clasificación del suelo en la Ley de 1956: precedentes y secuelas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 225, 2006, pp. 159-184
 - "Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo, comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 153, 1997, pp. 35-72
 - "La incidencia de la tipología del suelo urbanizado, suelo rústico de la Ley 8/2007, sobre la clasificación del suelo establecida por las leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 237, 2007, pp. 64-81
 - "Las situaciones básicas de suelo", *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 15, 2007
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María, "La incidencia de la tipología de suelo rústico en la Ley de Suelo 8/2007", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 273, 2007, pp. 63-81
- *Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007, de Suelo y en la legislación sobre espacios naturales protegidos*, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2007
- MERINO y HERNÁNDEZ, José Luís, "La renuncia al derecho expectante de viudedad aragonés", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 517, noviembre-diciembre 1976, pp. 1397-1440
- MESSINA, Giuseppe, voz "diritti potestativi", en *Novissimo Digesto Italiano*, Vol. 5, Turín, Unione Tipografica-Editrice Torinese, 1957, pp. 737-744
- *Scritti Giuridici*, Vol. 1, *Negozi fiduciari, introduzione e parte I*, Milán, Dott. A. Giuffrè Editore, 1948
 - *Scritti Giuridici*, Vol. 5, *Diritti potestativi, diritti facoltativi, simulazione assoluta, usura e negozio usurario, interpretazione dei contratti*, Milán, Dott. A. Giuffrè Editore, 1948
- MESSINEO, Francesco, *Manual de Derecho Civil y Comercial*, Vol. 2, *Doctrinas generales, traducción a cargo de Santiago Sentis*, Buenos Aires, Ediciones jurídicas Europa-América, 1954
- MESTRE DELGADO, Juan F., "Los campos de golf (Una aproximación al tratamiento jurídico de su construcción)", en BLANQUER CRIADO, D. (Coord.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Valencia, Tirant, 2002, pp. 521-547
- "La incidencia de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en el Derecho urbanístico autonómico", *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 8, 2007, pp. 93-110
- MICHOUD, Léon, *La théorie de la personnalité morale et son application au Droit Français*, Vol. 2, París, Librairie Générale de Droit & de Jurisprudence, 1924
- MIQUEL GONZÁLEZ, José María, "Condición, obligación y garantía", en BLASCO GASCÓ, F. (Coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Vicente L. Montés Penadés*, Vol. 2, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, pp. 1637-1660.

- MIROW, Matthew, "Dear Justice Scalia", *Journal of Legal Education*, vol. 58, nº 1, 2008, pp. 147-155, recensión a la obra de Gregory S. Alexander, *The Global Debate over Constitutional Property: Lessons for American Takings Jurisprudence*, 2008
- MITCHELL, Catherine, "Leading a life on its own? The roles of reasonable expectation in contract Law", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 23, nº 24, 2003, pp. 639-665
- MOFFETT, Jonathan, "Resiling from legitimate expectations", *Judicial Review*, Vol. 13, nº 4, pp. 219-231
- MONTERO AROCA, Juan, *Derecho Jurisdiccional II, Proceso Civil*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013
- MONTÉS PENADÉS, Vicente, "Comentario al artículo 1121 CC", en ALBALADEJO GARCÍA, M., (Dir.), *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, Vol. 1, T. 15, artículos 1088 al 1124*, Madrid, EDERSA, 1989, pp. 1120-1140
- MONTORO CHINER, María José, *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Madrid, Montecorvo, 1983
- MORENO FLÓREZ, Rosa María, "El ius ad rem y el artículo 1473 del Código Civil", *Revista crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 733, 2012, pp. 2601-2643
- MORPHET, Janice, "Local integrated spatial planning - the changing role in England", *Town Planning Review*, Vol. 80, nº 4-5, 2009, pp. 393-414
- MUNDUATE Lourdes y BARÓN, Miguel, "Análisis de la conducta en el trabajo desde el módulo de la expectativa", *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, Vol. 4, nº 11, 1989, pp. 142-155
- MUNZER, Stephen R., *A theory of property*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990
- MUÑOZ GUIJOSA, Astrid, *El derecho de propiedad del suelo: de la Constitución a la ordenación urbana*, Madrid, Thompson-Reuters, Civitas, 2009
- *El problema de la valoración del suelo: el modelo inglés*, Navarra, Thomson Aranzadi, 2007
 - "La valoración del suelo en Inglaterra. Existing use value y Texto Refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), ACE: Architecture, City and Environment, nº 9, 2009, pp. 23-43
 - "Propiedad privada, función social y texto refundido de la Ley de Suelo", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 20, 2009, pp. 70-94
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Expropiación y jurisdicción, sobre la impugnación del acuerdo de necesidad de ocupación*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976
- MURRAY, Michael; HOUSTON, David; MCKAY, Stephen y MURTAGH, Brendan, "Regulatory planning for economic development in the countryside", *Town Planning Review*, Vol. 80, nº 2, 2009, pp. 201-226
- NAREDO PÉREZ, José Manuel, "Precio y renta de la tierra", *Catastro*, nº 4, 1990, pp. 38-41
- "Sobre el declive de la producción agraria en la economía de la sociedad rural", *Política y Sociedad*, nº 9, 1991, pp. 3-13
- NAVARRO MENDIZÁBAL, Iñigo, voz "Expectativa de Derecho", *Diccionario Jurídico El Derecho*, Madrid, El Derecho, 2009, p. 583
- NICOLÓ, Rosario, "Las situaciones jurídicas subjetivas", *Advocatus*, nº 12, 2005, pp. 103-117
- NIETO GARCÍA, Alejandro, "La discutible supervivencia del interés directo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 12, 1977, pp. 39-58
- NÚÑEZ TABALES, Julia, CEULAR VILLAMANDOS, Nuria y MILLÁN VÁZQUEZ, Genoveva, "Aproximación a la valoración inmobiliaria mediante la metodología de precios hedónicos (MPH)", en AYALA CALVO, J.C., *Conocimiento, innovación y emprendedores: camino al futuro*, Universidad de La Rioja, pp. 2688-2701
- NÚÑEZ-LAGOS ROGLÁ, Rafael, *El enriquecimiento sin causa en el Derecho español*, Madrid, Reus SA, 1934

- "Mandatario sin poder", *Revista de Derecho Privado*, septiembre, 1956, pp. 609-632
- OLLERO TASSARA, Andrés, "Los nuevos derechos", *Persona y derecho: Revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 2012, nº 66-67, pp. 49-62
- OLMEDA FERNÁNDEZ, Miguel, "Algunas consideraciones sobre la valoración agraria y su aplicación al procedimiento expropiatorio", *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 101, 1977, pp. 43-75
- ORTIZ BALLESTER, Josep, "Algunas reflexiones sobre la incidencia de la LS07 en el Derecho Urbanístico Valenciano: la valoración del suelo en el proyecto de reparcelación", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 259, 2010, pp. 173-192
- ÖRÜCÜ, Esin, "Public Law in mixed legal systems and public law as a «mixed system»", *Electronic Journal of Comparative Law*, nº 5, 2001
- OTERO PASTOR, Isabel, CAÑAS GUERRERO, Ignacio, ESPARCIA, P., NAVARRA, M., MARTÍN, María del Carmen y ORTEGA, E., "La carretera como elemento de valor paisajístico y medioambiental. Captación del valor del paisaje a través de la carretera", *Informes de la Construcción*, nº 504, 2006, pp. 39-54
- PALAU NAVARRO, José Manuel, *Las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo como técnicas para la distribución de beneficios y cargas*, Tesis doctoral inédita, Universidad de Valencia, mayo 2005
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón, "La degeneración del Derecho Urbanístico Español: del urbanismo de obra pública de Cerdá al urbanismo de obra privada", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 119-120, 1999, pp. 75-90
- *Derecho Urbanístico*, Madrid, Marcial Pons, 1999
- PAREJA LOZANO, Carles, "El suelo en situación rural", *Revista Aragonesa de la Administración Pública*, nº 9, 2007, pp. 81-110
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*, Mendoza, Ed. Ciudad Argentina, 1986
- "El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007, de Suelo", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 237, 2007, pp. 11-40
- "Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo; en particular, la regla de la supletoriedad del Derecho general-estatal", *Actualidad Administrativa*, nº 29, 1997, pp. 571-585
- "Expropiación forzosa y supuestos expropiatorios en la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, *Documentación Administrativa*, nº 222, 1990, pp. 105-148
- *Suelo y urbanismo: El nuevo sistema legal*, Madrid, Tecnos, 1992
- PAREJO ALFONSO, Luciano y ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo, *Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Madrid, Iustel, 2007
- PEARCE, David y HALSON, Roger, "Damages for breach of contract: compensation, restitution and vindication", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 28, nº 1, 2008, pp. 73-98
- PERA VERDAGUER, Francisco, *Expropiación forzosa*, Barcelona, Bosch, 1987
- *Expropiación forzosa en la Ley del Suelo*, Barcelona, Ediciones Ánfora, 1966
- PERALES MADUEÑO, Fernando, "Ejecución del planeamiento. Especial atención a la figura del agente urbanizador", *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 16, 2007, pp. 57-67
- "Evolución del régimen urbanístico del suelo desde la Ley de 12 de mayo de 1956, hasta la Ley 6/98", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 225, 2006, pp. 585-625
- "La tercera reforma del régimen del suelo y las valoraciones", *Documentación Administrativa*, nº 252-253, 1999, pp. 89-103
- "La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 107-108, 1996, pp. 101-148

- PÉREZ LACASTA, María José, "Animal spirits", *Indicador de Economía, Tribuna, Teoría Económica*, 2012
- PÉREZ MARÍN, Antonio, DE LA TORRE TRINIDAD, Saturnino, CAPARRÓS VACA, Evaristo y MARTÍNEZ ALFARO, Ricardo, *Lo que queda del Derecho Urbanístico Español*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009
- PERRY, Adam y AHMED, Farrah, "The coherence of the doctrine of legitimate expectations", *Cambridge Law Journal*, Vol. 73, nº 1, 2014, pp. 61-85
- PETRI, Herbert y GOVERN, John, *Motivation: theory, research and applications*, Belmont, Wadsworth Publishing Company, 1991
- PIZARRO NEVADO, Rafael, "La valoración del suelo en la nueva legislación urbanística", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 14, 1993, pp. 55-108
- PLANTINGA, Andrew J., LUBOWSKY, Ruben N. y STAVINS, Robert N., "The effects of potential land development on agricultural land prices", *Journal of Urban Economics*, nº 52, 2002, pp. 561-581
- PLIMMER, Frances, "Compulsory purchase and compensation: an overview of the system in England and Wales", *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research, special series*, Vol. 3, 2008, pp. 144-163
- PORTO REY, Enrique, "Aplicación transitoria del método residual dinámico de la Orden ECO/805/2003, para determinar el valor del suelo urbanizable con condiciones para el desarrollo, a efectos expropiatorios. Análisis crítico", *La Ley, Práctica Urbanística*, nº 108, octubre 2011, pp. 12-35
- *Las valoraciones en la Ley del Suelo*, Madrid, Montecorvo, 2000
 - *Las valoraciones en la Ley 8/2007, de 8 de mayo, de Suelo*, Madrid, Montecorvo, 2008
 - "Las valoraciones tras el Reglamento de la Ley de Suelo", *La Ley, Práctica Urbanística*, nº 113, 2012, pp. 20-59
- PRIETO RODRÍGUEZ, Antonio y SARMIENTO VISGARRA, Miguel Ángel, "Métodos de la valoración ambiental. Un nuevo método basado en la variación del PIB", *Catastro*, nº 53, 2005, pp. 59-92
- PUGLIATTI, Salvatore, *Il trasferimento delle situazioni soggettive*, Milán, A. Giuffrè Editore, 1964
- PUIG BRUTAU, José, *Fundamentos del Derecho Civil*, Vol. 1, T. 2, Barcelona, Bosch, 1959
- Voz "ius ad rem", en MASCAREÑAS, C.E. y PELLISÉ PRATS, B. (Dir.), *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Vol. XIII, Barcelona, Ed. Francisco Seix SA, 1968, pp. 697-698
- RAMOS RAMOS, Evaristo, FORTEZA DEL REY MORALES, Miguel y VIRGÓS SORIANO, Luis, "Observatorio del mercado de bienes inmuebles rústicos con redes neuronales", *Catastro*, nº 65, 2009, pp. 7-39
- RAZQUÍN LIZÁRRAGA, Martín María, *El régimen jurídico del suelo urbano y del nuevo suelo urbanizado*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007
- REID, Elspeth, "Protecting legitimate expectations and estoppel in Scots Law", *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 10, nº 3, 2006, pp. 1-22
- REYNOLDS, Paul, "Legitimate expectations and the protection of trust in Public Officials", *Public Law*, nº 2, abril 2011, pp. 330-352
- RIDKER, Ronald G. y HENNING, John A., "The determinants of residential property values with special reference to air pollution", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 49, nº 2, 1967, pp. 246-257
- RIVERO HERNÁNDEZ, Francisco, "El desistimiento unilateral del tercero en el contrato del representante sin poder", en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Díez-Picazo*, Vol.2, *Derecho de obligaciones*, Madrid, Thomson-Civitas, 2003, pp. 2899-2935
- "Naturaleza y situación del contrato del falsus procurator", *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 29, nº 4, 1976, pp. 1047-1136
 - "Responsabilidad del falsus procurator por no ratificación del contrato celebrado sin poder", en *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 59, nº 3, 2006, pp. 989-1064
 - "El derecho subjetivo", en LACRUZ BERDEJO, J.L., LUNA SERRANO, A. y RIVERO HERNÁNDEZ, F., *Elementos de Derecho Civil I*, Vol. 3, *El derecho subjetivo*, Barcelona, Bosch, 1984, pp. 81-96

- "La representación", en LACRUZ BERDEJO, J.L., LUNA SERRANO, A., y RIVERO HERNÁNDEZ, F., *Elementos de Derecho Civil I, Vol. 3, El derecho subjetivo*, Barcelona, Bosch, 1984, pp. 293-348
- "Contrato de obras y servicios", en LACRUZ BERDEJO, J.L., SANCHO REBULLIDA, F., LUNA SERRANO, A., DELGADO ECHEVARRÍA, J. y RIVERO HERNÁNDEZ, F., *Elementos de Derecho Civil II, Vol. 3, Derecho de obligaciones, Contratos y cuasicontratos*, Barcelona, Bosch, 1986, pp. 271-354
- ROBERTS, Melanie, "Public Law representation and substantive legitimate expectations", *The Modern Law Review*, Vol. 64, nº 1, 2001, pp. 112-122
- ROCA CLADERA, Josep, "La valoración del suelo en la Ley 6/1998", *Documentación Administrativa*, nº 252-253, pp. 285-318
- "La valoración inmobiliaria ¿ciencia, arte u oficio?", *Catastro*, nº 27, 1997, pp. 8-20
- "Plusvalía, suelos y ayuntamientos, una reforma insuficiente", *CAU, Construcción, Arquitectura, Urbanismo*, nº 64, 1980, pp. 35-36
- "La problemática de la valoración urbanística en la Ley del Suelo", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 97, 1986, pp. 85-118
- *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, Barcelona, Ariel S.A., 1989
- ROCA CLADERA, Josep y BURNS, Malcom, "La liberalización del mercado de suelo en España. Reforma de la legislación urbanística de 1998", *Catastro*, nº 33, 1998, pp. 7-25
- ROCA SASTRE, Ramón María, "El contrato de promesa", en *Estudios de Derecho privado I, obligaciones y contratos*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1948, pp. 323-350
- RODRÍGUEZ PALOP, María Eugenia, "¿Nuevos derechos a debate? Razones para no resistir", *Anuario de Filosofía del Derecho*, nº 20, 2003, pp. 227-254
- RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge, "La propiedad privada: de Cenicienta a derecho fundamental", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, nº 3, 2001, pp. 601-620
- ROMANO, Santi, *Fragments de un diccionario jurídico, traducido por Santis Melendo y Ayerra Redín*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa América, 1964
- ROMAY BECCARIA, José Manuel, "Expropiación forzosa y política del suelo", *Revista de Administración Pública*, nº 38, 1962, pp. 125-158,
- ROSEN, Sherwin, "Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition", *The Journal of Political Economy*, nº 82, 1974, pp. 34-55
- RÚA AGUILAR, María José y BABILONI GOMIS, José, *Gestión urbanística, financiera y valoraciones*, Castellón, Publicaciones de la Universidad Jaime I, Servei de Comunicació i Publicacions, 2012
- RUBINO, Doménico, *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari*, Nápoles, Edizioni Scientifiche italiane, 1939
- RUIZ GARDÓN, Gabriel, "Fuentes bibliográficas para el estudio de la historia de la estadística y la probabilidad en la Biblioteca del Real Instituto y Observatorio de la Armada de San Fernando", en *Asociación de Historia de la Estadística y de la Probabilidad de España (AHEPE), Historia de la probabilidad y la estadística III*, Madrid, Delta, 2006
- RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel, "La valoración del suelo urbano sin aprovechamiento atribuido en el planeamiento", *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 26, 2012, pp. 225-233
- "Reflexiones sobre los criterios de determinación del justiprecio en las expropiaciones ordinarias", *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 26, 2012, pp. 119-149
- RUIZ MARTÍNEZ, Francisco, "Sobre la condición y sus aledaños", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 271, 1950, pp. 785-807
- SALA RÍOS, Mercé y TORRES SOLÉ, Teresa, "Factores no agronómicos: análisis de su influencia en los precios de la tierra agraria", *Estudios de Economía Aplicada*, nº 25, 2007, pp. 145-164
- SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, 2006, pp. 541-587

- *Ley de Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, artículos 20 a 27 TR08, Madrid, La Ley, 2009
- SÁNCHEZ ROMÁN, Felipe, *Estudios de Derecho Civil*, Vol. 4, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1911
- SANCHO REBULLIDA, Francisco de Asís, "La viudedad aragonesa", *Anuario de Derecho Aragonés*, Vol. 8, 1955-1956, pp. 5-208
- SANCIÑENA ASURMENDI, Camino, *La opción de compra*, Madrid, Dykinson, 2007
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1989
- *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1988
- SANTORO-PASSARELLI, Francesco, *Doctrinas generales del Derecho Civil, traducción y concordancias de Derecho Español por Luna Serrano*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1964
- SAPHIRO, Eric, SAMS, Gary y MACKMIN, David, *Modern methods of valuation*, Oxfordshire, EG Books, 2013
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, Daniel, "El principio de confianza legítima en el Derecho inglés: una evolución que continua", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 114, 2002, pp. 233-264
- SAVIGNY, Friedrich Carl, *Traité de Droit Romain*, Vol. 8, París, Firmin Didot Frères, 1851
- SCHØNBERG, Søren, *Legitimate expectations in administrative law*, New York, Oxford University Press, 2003
- SCOGNAMIGLIO, Renato, voz "aspettativa", *Enciclopedia del Diritto*, Vol. III, Ari-Atti, Milán, Giuffrè Editore, 1958, pp. 226-232
- *Scritti Giuridici*, Vol. 1- *Scritti di Diritto Civile*, Roma, Pubblicazioni dell'Istituto di Diritto Privato dell'Università di Roma "La Sapienza", XLVIII, 1996
- SEGOVIA ARROYO, José Antonio, "El premio de afección en la jurisprudencia: su diferente alcance para propietarios y arrendatarios. Análisis de su procedencia en la ejecución del planeamiento urbanístico por el sistema de compensación", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 189, 2001, pp. 11-46
- SERRA RODRÍGUEZ, Adela, "El derecho de desistimiento en la contratación a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores", *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, nº 25, 2011, pp. 19-33
- SERRANO ALBERCA, José Manuel, *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*, Aranzadi, Madrid, 1995
- "Las valoraciones en la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo" *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 16, 2007, pp. 95-111
- SERRANO RODRÍGUEZ, Antonio, "La problemática de las valoraciones tras su nueva regulación en la legislación urbanística", *Catastro*, nº 17, 1993, pp. 50-54
- SHAPIRO, Debra, "Legitimate expectations and its Application to Canadian Immigration Law", *Journal of Law and Social Policy*, 1992, Vol. 8, nº 282, pp. 282-298
- SHAPIRO, Martin, "Judicial delegation doctrines: the US, Britain and France", *West European Politics*, Vol. 25, nº 1, 2002, pp. 173-199
- SHAW, David y LORD, Alex, "From land-use to «spatial planning»: reflections on the reform of the English planning system", *Town Planning Review*, Vol. 80, nº 4-5, 2009, pp. 415-436
- SHERRY, John E. H., "The myth that the King can do no wrong: a comparative study of the sovereign immunity doctrine in the United States and New York Courts of claims", *Administrative Law Review*, Vol. 22, nº 4, 1970, pp. 597-616
- SHIFFRIN, Seana V., "The divergence of contracts and promise", *Harvard Law Review*, nº 120, 2007, pp. 708-753
- SILVA PÉREZ, Rocío, "Agricultura, paisaje y patrimonio territorial. Los paisajes de la agricultura vistos como patrimonio", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 49, 2009, pp. 309-334
- SINGLETON, Paul, "Certificates of Appropriate Alternative Development", *Planning in London*, nº 82, 2012, pp. 48-49.

- SMALL, Joan G., "Legitimate expectations, Fairness and Delegated Legislation", *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, Vol. 8, 1994-1995, nº 129
- SMITH, Stephen A., "The reasonable expectations of the parties: an unhelpful concept", *Canadian Business Journal*, Vol. 48, nº 3, marzo 2010, pp. 366-388
- SORIA MARTÍNEZ, Gabriel y LASO BAEZA, Vicente, "La nueva legislación urbanística y la liberalización del Mercado del Suelo", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 4, 1997, pp. 175-183
- STEPHEN, Thomas, *The book of the Constitution of Great Britain*, Glasgow, Brookman, 1883
- SUAY RINCÓN, José, "Responsabilidad patrimonial de la Administración y urbanismo: determinación de los supuestos indemnizatorios y régimen jurídico aplicable (Un intento de (re)interpretación de la normativa urbanística a la luz de la normativa general sobre responsabilidad patrimonial de la Administración)", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 232, 2007, pp. 31-89
- "Urbanismo y responsabilidad: la construcción jurisprudencial de un nuevo supuesto indemnizatorio, sus luces y sus sombras. Comentario a las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 7 de marzo de 2008 y del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2010", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y ALONSO GARCÍA, R. (Coords.), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial*, Vol. 1, *Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Thomson-Reuters, Civitas, 2012, pp. 2293-2322
- SUTHERLAND, Robert, "Introduction to judicial review in Scotland", 2010. Recurso online disponible en <http://www.jonathanmitchell.info/old/publiclaw.html>
- SWANG, Sungsoon, "Willingness to pay for job accessibility: evidences revealed from neighborhood scale analyses in Buffalo and Seattle housing market", Conferencia ofrecida en la 2009 *Transport Chicago Conference* (05/06/2009)
- TARDÍO PATO, José Antonio, "El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales" *Revista de Administración Pública*, nº 162, 2003, pp. 189-225
- "Legitimación procesal e intereses legítimos", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 93, 1997, pp. 99-118
- TAY, Danny P.H. y HO, David K.H., "Artificial Intelligence and the mass appraisal of residential apartments", *Journal of Property Valuation and Investment*, Vol. 10, nº 2, 1992, pp. 525-540
- TEJEDOR BIELSA, Julio, *Propiedad, equidistribución y urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico*, Madrid, Aranzadi, 1997
- "El Derecho Urbanístico y la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 10, 1997, pp. 307-356
- TEWDWR-JONES, Mark, *Spatial planning and governance: understanding UK planning*, Houndmills, Palgrave-Macmillan, 2012
- THOMAS, David, "How irrational does irrational have to be? Wednesbury in public interest, non-human rights cases", *Judicial Review*, Vol. 13, nº 4, pp. 258-266
- THOMAS, Robert, *Legitimate expectations and proportionality in administrative law*, Oregon, Hart Publishing, 2000
- THOMPSON, Katharina y JONES, Brian, "Administrative law in the United Kingdom", en SEERDEN, Renée (Ed.), *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A comparative analysis*, Cambridge, Intersentia, 2012, pp. 177-244
- TITULESCO, Nicolae, *Essai sur une théorie générale des droits éventuels*, Paris, Bonvalot-Jouvé, 1907
- TORNOS MAS, Joaquín, "Efectividad de los derechos y exigibilidad de los servicios sociales", *Documentación Administrativa*, nº 271-272, 2005, pp. 371-388
- TORRAS I TRIAS, Joan, "¿Los valores urbanísticos de la "Ley del suelo" son objetivos y aceptables?", *Cuadernos de Arquitectura*, nº 50, 1962, pp. 44-47
- TRIMBLE, Daniel, "Living in a no scheme world", *Northern Ireland Legal Quarterly*, nº 4, 1976, pp. 357-370

- TULLA I PUJOL, Antoni Francesc, "Métodos y técnicas cuantitativas. Valoración y aplicaciones en geografía rural", *Geographicalia*, nº 29, 1992, pp. 167-190
- URZAINQUI ALONSO, Encarna; FUENTES PILA, Joaquín; JUDEZ ASENSIO, Lucinio; IBÁÑEZ ARTICA, Miguel; DE ANDRÉS, Ramón y PÉREZ HUGALDE, Carlos, "Valoración del uso recreativo de un humedal español. Tests y comparación de diferentes métodos de valoración", *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 192, 2001, pp. 83-104
- VALENCIA MARTÍN, Germán, "El justiprecio de la Expropiación Forzosa (De la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992)", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 257, 1993, pp. 77-128
- VALLÉS-PUJALS Y TUSET, Luis María, *Los solares, estudio de la novísima legislación que los regula*, Barcelona, Bosch, 1948
- VALLET DE GOYTISOLO, Juan, "Hipoteca del derecho arrendaticio: especialmente de empresas y locales de negocio", Madrid, EDERSA, 1951
- VATTIER FUENZALIDA, Carlos, "Observaciones críticas en tema de derecho subjetivo", en *Anuario de Derecho Civil*, Ministerio de Justicia y Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Vol. 34, nº 1, 1981, pp. 3-40
- VAUGHAN, David y SMITH, Lucy C., "An introduction to compulsory purchase valuation principles spanning 150 years", *Journal of Building Survey, Appraisal & Valuation*, Vol. 3, nº 2, 2014, pp. 184-189
- VÁZQUEZ DE CASTRO, Eduardo, "Los contratos ilegales en el *Common Law*", *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 55, nº 1, 2002, pp. 115-162, pp. 2-3.
- VERDERA IZQUIERDA, Beatriz, *La irretroactividad: problemática general*, Madrid, Dykinson, 2006
- VERDIER, Jean Maurice, *Les droits éventuels, contribution a l'étude de la formation successive des droits*, Paris, Rousseau & Cie, 1955
- VON KOHLER, Joseph, *Der Prozess als Rechtsverhältnis: Prolegomena zu einem System des Civilprozesses*, Mannheim, J. Bensheimer, 1888
- VON MEHREN, Arthur T., *Law in the United States: a general and comparative view*, Deventer, Kluwer Law and Taxation, 1989
- VON SAVIGNY, Friedrich Karl, *Traité de Droit Romain, Vol. 8*, París, Firmin Didot Frères, 1851
- VON TUHR, Andreas, *Derecho Civil, Vol. 1, T. 1º, Teoría general del Derecho Civil alemán, los derechos subjetivos y el patrimonio, traducción directa del alemán por Tito Ravá*, Madrid, Marcial Pons, 1998
- WADE, William y FORSYTH, Christopher, *Administrative law*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 68-73.
- WATSON, Jack, "Clarity and ambiguity: a new approach to the test of legitimacy in the law of *legitimate expectations*", *Legal Studies*, Vol. 30, nº 4, December 2010, pp. 633-652
- WILHELMI, Miguel R., *Combinatoria y probabilidad*, Granada, GEEUG-Universidad de Granada, 2004
- WINDSCHEID, Bernhard, *Diritto delle Pandette, Vol. 1, traducido por Carlo Fadda y Paolo Emilio Bensa*, Turín, Unione Tipografica Editrice Torinese, 1925
- *Diritto delle Pandette, Vol. 4, traducido por Carlo Fadda y Paolo Emilio Bensa*, Turín, Unione Tipografica Editrice Torinese, 1926
 - *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Frankfurt, Rutten & Loening, 1900
- WRIGHT, David, "Rethinking the doctrine of *legitimate expectations* in Canadian administrative law", *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 35, nº 1, 1997, pp. 139-194
- ZAGARE Frank C., *Game Theory, concepts and applications*, London, Sage Publications, 1984
- ZEYL, Trevor, "Charting the Wrong Course: The Doctrine of *Legitimate expectations* in Investment Treaty Law", *Alberta Law Review*, Vol. 49, nº 1, 2011, pp. 203-236

ANEXO JURISPRUDENCIAL

Como ya advertimos al inicio de este trabajo, la aplicación práctica del Derecho resulta clave en el campo urbanístico. De ahí que hayamos creído de interés añadir este anexo jurisprudencial en el que se recogen cada una de las sentencias citadas en este estudio, con toda la información necesaria para su búsqueda en las distintas bases de datos, así como un resumen del contenido que, a nuestro juicio, es el más importante de cada sentencia en base al objeto de esta investigación. Por ello, en este anexo se recopilan un total de 823 sentencias, de las que 602 han sido dictadas por nuestros tribunales y las restantes 221 por tribunales extranjeros. Hemos considerado más adecuado que este anexo se encuentre dentro de la propia investigación para facilitar su consulta, sin que tampoco el volumen de sentencias manejado aconsejara un tomo adicional.

En cuanto a la sistemática, hemos organizado este compendio de acuerdo a varios criterios, atendiendo en primer lugar a la nacionalidad del tribunal que ha dictado la sentencia. Por ello, la primera parte se dedica a las sentencias españolas y la segunda a las sentencias extranjeras. Las sentencias españolas se han ordenado en base a los parámetros del tipo de tribunal y dentro de cada uno de ellos, en función de la fecha en la que han sido dictadas. Así, se recogen en primer lugar las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo. A continuación, aquellas que han sido dictadas por el Tribunal Constitucional en la materia, también por la Audiencia Nacional y por los Tribunales Superiores de Justicia. Por último, se recogen algunas sentencias dictadas por tribunales menores. El segundo criterio de ordenación ha sido, como decimos, el temporal, abarcando un período que transcurre entre 1955 y 2015.

Adicionalmente, en cada sentencia se facilita la fecha en la que fue dictada, el número otorgado por el ROJ (Repertorio Oficial de Jurisprudencia) del

Cendoj¹⁶⁶³, así como el número de recurso de casación y el nombre del Ponente, con el objeto de facilitar su rápida localización.

Las sentencias extranjeras se han ordenado cronológicamente. Las 221 sentencias manejadas en este trabajo abarcan un amplio período que va desde 1616 hasta 2013. En este caso, hemos optado por no reseñar en este anexo un resumen de su contenido dado que todas ellas están redactadas en inglés. No obstante, a lo largo de esta investigación hemos incluido un resumen del contenido de buena parte de estas sentencias, traducido a nuestro idioma. También se incluye en cada sentencia cuanta información es necesaria para su localización en las bases de datos, como el nombre del asunto (demandante-demandado), el año y el tribunal. Dado que el tribunal aparece siempre reseñado mediante siglas, las hemos recogido todas en las abreviaturas que aparecen al comienzo de este estudio.

¹⁶⁶³ Como sabemos, el Cendoj (Centro de Documentación Judicial) es el órgano técnico del Consejo General del Poder Judicial que se ocupa, entre otras, de la publicación oficial de la jurisprudencia.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO

STS de 15 de noviembre de 1955 (ROJ 7825/1955, Pte. Arias Rodríguez Barba)

“Para que proceda la primera causa de excepción a la prórroga del contrato de arrendamiento de local de negocio es preciso que el arrendador lo desee para sí o para sus ascendientes o descendientes consanguíneos y que acredite la necesidad de ocuparlo (...) porque, aunque la parte tenga un derecho de ocupación expectante, distinto de las meras expectativas y aun esperanzas de derecho, esa facultad puede ser tutelada por los Tribunales e impulsar la actividad de sus organismos característicos de la acción procesal”

STS de 9 de febrero de 1957 (ROJ 263/1957, Pte. Joaquín Domínguez de Molina)

“El precepto invocado (1893 CC) establece la obligación del *dominus negotia* respecto a los terceros con quienes hubiere contratado el gestor, Pues en los supuestos que aquél contempla puede verse una especie de asimilación de la *negotio uarun gestio* al contrato de mandato, aunque sólo la ratificación de la gestión por el dueño del negocio surta los efectos del mandato expreso, según el artículo 1892 de dicho Cuerpo legal; y, por consiguiente, el artículo 1893 no puede servir de fundamento para que esos terceros contratantes con el gestor puedan exigir a éste responsabilidad alguna; en el hecho de que en el mismo precepto se establezca la obligación del dueño de indemnizarle los gastos necesarios y útiles y perjuicios que hubiese sufrido en el desempeño de la gestión, que es de pura y elemental equidad, cabe deducir *sensu contrario*, como se dice en el recurso, la obligación del gestor ante los terceros- concepto que se atribuye al Banco recurrente-, ni aun cuando se hubiera invocado por los gestores, como en el caso de autos, una autorización inexistente, porque ello lo evidentemente fuera de los supuestos del artículo 1893, ya que aunque tal precepto supone, como es esencial en toda gestión de negocios, la ausencia del mandato o autorización previa del dominio, tiene por base, la no autorización del mismo, sino el haberse aprovechado éste de las ventajas de la gestión, o que la gestión hubiera obedecido al intento de evitar algún perjuicio inminente y manifiesto”

STS de 17 de octubre de 1958 (ROJ 1536/1958, Pte. Cavanillas Prosper)

“Lo única que le asiste, de momento, es una mera expectativa de derecho, subordinada en su efectividad al instante del fallecimiento del padre, en que plenamente lo adquirirá, cual así lo tiene reiteradamente declarado este Tribunal en casos análogos, dejando establecido que no se adquiere la condición de heredero hasta que ocurre la muerte del causante”

STS de 25 de octubre de 1958 (ROJ 1567/1958, Pte. Bonet Ramón)

“La valoración de terrenos dedicados al cultivo agrícola, pero sitios en las proximidades de núcleos urbanos, que se expropian para edificar y respecto de los cuales se discute la procedencia de justipreciarlos como solares o como fincas rústicas a efectos de aplicar los artículos 38 y 39 de la Ley respectivamente, con el correspondiente a las expectativas urbanísticas”

STS de 26 de noviembre de 1958 (ROJ 966/1958, Pte. Carreras Arredondo)

“Estima el Tribunal lo exagerado y sin base racional de ese concreto apartado que emplaza su peritación fuera del tiempo en que la finca fué ocupada al iniciarse el expediente de justiprecio, e incluso fuera del tiempo presente y actual, pretendiendo tener en cuenta plusvalías previsibles para el futuro, vedado ello por la doctrina, por las sentencias pronunciadas en esta jurisdicción e incluso por las legislaciones, así la nuestra lo prohíbe de modo expreso en el artículo 36 de la de 16 de diciembre de 1954, y aquí lo señalamos como norma criterio-lógica en lo sucesivo elevada a precepto obligatorio, llegándose en alguna legislación extranjera a sentar que, al fijar la cantidad a indemnizar, se puede deducir la plusvalía que el patrimonio del perjudicado ha obtenido por el establecimiento de empresas públicas en favor de las que se hizo la intervención”

STS de 3 de diciembre de 1958 (ROJ 888/1958, Pte. Carreras Arredondo)

“No es posible en sana crítica admitir a efectos valorativos de la finca en cuestión un razonamiento que pretende tener en cuenta plusvalías previsibles para el futuro, desplazando la peritación del tiempo en que ella fue ocupada al iniciarse el expediente de su justiprecio, en octubre de 1953, porque tan exagerado razonamiento con raíces de momento más en la fantasía que en la realidad del año citado, está vedado tratándose de expropiaciones por la doctrina, por las resoluciones de los Tribunales de esta Jurisdicción e incluso por las legislaciones más avanzadas; así la nuestra expresamente lo prohíbe en el artículo 36 de la de 16 de diciembre de 1954, que ha recogido y en tal sentido lo aducimos, dicha norma criteriológica para elevarla a precepto obligatorio”

STS de 4 de diciembre de 1958 (ROJ 931/1958, rec. 84/1958, Pte. Camprubi y Pader)

“Uno de los puntos en que el tercer Perito basa su valoración ha de ser rechazado: el comprendido en la octava de sus consideraciones al decir que «por último, estas parcelas hay que valorarlas teniendo en cuenta la posibilidad de convertirse en zonas verdes residenciales con jardines o huertas, o bien en emplazamientos de pequeñas industrias agrícolas, como gallineros o estufas para cultivo forzado de flores o productos de primor con destino al mercado de Madrid», ya que en tal consideración contempla posibles mejoras llamadas a producirse en el futuro y la valuación debe atender sólo a motivos presentes determinantes de una apreciación económica en el momento de la Expropiación y no las hipotéticas plusvalías que habrán de producirse con posterioridad; por lo que desestimando este fundamento de apreciación, debe reducirse el valor obtenido en un 20 por 100, en el que prudencialmente se estima la super-valuación dimanante de la expresada consideración que se rechaza”

STS de 17 de octubre de 1958 (ROJ 1536/1958, Pte. Cavanillas Prosper)

“Al negarse legitimación activa a un hijo, heredero forzoso, para el ejercicio de una acción tendente a la defensa de sus derechos a la sucesión en los bienes del padre, vulnerados por él mediante la simulada venta a otro hijo, encubridora de una efectiva donación a éste de determinada finca, cuyo motivo tampoco puede negarse, ya que actualmente la recurrente no tiene una efectiva titularidad de un derecho que resulte afectado por esa que reputa ilegal maquinación, sino que, por su condición de presunta heredera, lo único que le asiste, de momento, es una mera expectativa de derecho, subordinada en su efectividad al instante del fallecimiento del padre, en que plenamente lo adquirirá, cual así lo tiene reiteradamente declarado este Tribunal en casos análogos, dejando establecido que no se adquiere la condición de heredero hasta que ocurre la muerte del causante; y siendo ello así, esa mera expectativa de derecho no confiere legitimación activa a la recurrente para el planteamiento de esta litis como acertadamente se declara en la sentencia recurrida”

STS de 4 de julio de 1959 (ROJ 15/1959, Pte. Siboni Cuenca)

En esta Sentencia, el Tribunal Supremo estima más adecuado y justo atender a las especiales circunstancias de cada caso, como el emplazamiento de la finca y su proximidad al casco urbano, para fijar la indemnización expropiatoria.

STS de 21 de noviembre de 1959 (ROJ 1062/1959, Pte. Murga Castro)

“Sin que por otra parte, como se arguye, tuviera compensación el dueño de la finca con la indemnización recibida de 25.000 pesetas por la urgente ocupación del inmueble y el pago de los intereses de su precio, en razón a que aquella es la suma de los perjuicios irrogados, al ser desposeído de la finca y derivados de la rapidez con que actuó, del daño de la mudanza y del valor de las labores pendientes y estos son consecuencia indeclinable de no haber sido entregado en el tiempo oportuno el importe de su valor”

STS de 30 de enero de 1960 (ROJ 1007/1960, Pte. Cerviá Cabrera)

“La limitación al derecho de propiedad que las conveniencias urbanísticas impongan haciendo que el dueño de unos terrenos o solares no pueda disponer de ellos libremente, dedicándolos al uso o fin que estime oportuno, no debe pesar solamente sobre él, sino que esta carga, al tener su

razón de ser en el beneficio común y en la utilidad general o social, debe ser compensada o resarcida por aquellos en cuyo provecho se establece, de donde se deriva que en el momento de la expropiación, esa disminución del valor en venta de las porciones de solares a las que se ha impuesto un destino vial, de zona verde o patio interior de manzana, tiene que ser satisfecho el propietario por aquellos que van a aprovecharse de sus terrenos en representación de un interés público que les impuso las limitaciones”

STS de 3 de junio de 1960 (ROJ 350/1960, Pte. Camprubi y Pader)

“La vigente Ley de Expropiación Forzosa ha pretendido que el precio o indemnización adecuada que se satisfaga por las fincas objeto de la expropiación se halle de acuerdo con el valor real de dichos bienes, permitiendo al efecto, que para hallar este valor pueda el Jurado hacer uso de los criterios estimativos que considere más adecuados, cuando del empleo de los normalmente establecidos por dicha Ley, juzgue que el resultado de su aplicación se halla en discordancia con el verdadero valor real de los bienes expropiados, criterio que inspira también la Ley de 12 de mayo de 1956, al disponer que las valoraciones de terrenos se efectuarán teniendo en cuenta los distintos valores que ofrece: inicial, expectante, urbanístico y comercial”

STS de 14 de octubre de 1960 (ROJ 1128/1960, Pte. Carreras Arredondo)

“Es un principio básico que la indemnización sea justa y equitativa, y entrañe una efectiva compensación al valor real, intrínseco, objetivo de los terrenos expropiados”

STS de 3 de noviembre de 1960 (ROJ 1419/1969, Pte. Mouzo Vázquez)

Establece esta Sentencia que se han de tener en cuenta los dictámenes periciales. Así, “aunque no tengan carácter decisorio, deben tenerse muy presentes para fijar el valor real de las cosas, siempre que no contengan errores evidentes de apreciación o cálculo”

STS de 9 de noviembre de 1960 (ROJ 1314/1960, Pte. Suárez Vence)

“Si bien la parcela expropiada es una huerta, que no puede reputarse solar al no estar dotada con los servicios municipales. Tampoco para evaluarla puede ignorarse y prescindirse de su situación a espaldas del caserío de la calle principal del pueblo (...) y ser además terreno edificable, lo que impide apreciar y medir su valor solamente por el de una finca rústica según el rendimiento o producción agrícola”

STS de 12 de noviembre de 1960 (ROJ 1369/1960, Pte. Camprubi y Pader)

“No puede partirse del valor puramente agrícola de la finca expropiada, por consistir ésta, según el recurrente, en una finca rústica, ya que con arreglo al artículo 2º de la Ley de 15 de marzo de 1935, reproducido en su total vigencia por el Decreto de 29 de abril de 1959, no tienen el carácter de finca rústica los solares edificables que estén enclavados total o parcialmente dentro de un núcleo urbano o en las zonas de ensanche o extensión del núcleo que estén afectadas por planes de ordenación aprobados legalmente, criterio perfectamente aclarado por varias sentencias de este Tribunal, como la de 5 de mayo de 1956, según lo cual, para determinar la naturaleza de la finca, hay que atender al momento de la expropiación, sin fijarse sólo en su inscripción fiscal, atenuándose la distinción entre rústica y urbana en los casos de fincas situadas en la zona de ensanche de una gran población en expansión, próxima a varias arterias de comunicación urbana y extraurbana, y la de 26 de junio de 1956”

STS de 22 de noviembre de 1960 (ROJ 1132/1960, Pte. Cerviá Cabrera)

Recoge esta Sentencia los elementos a tener en cuenta para la conformación del justiprecio, como el premio de afección, las plusvalías derivadas del destino público de las parcelas o el demérito por las expropiaciones parciales

STS de 3 de diciembre de 1960 (ROJ 1391/1960, Pte. Cerviá Cabrera)

“A tenor de la doctrina jurisprudencial constante y reiteradísima contenida en múltiples sentencias, de que si bien el dictamen del Perito tercero no tiene fuerza vinculante, sin embargo, por el origen de su nombramiento y forma de designación deben atribuírsele unas

características de mayor objetividad e imparcialidad, que hace deba prevalecer cuando no contuviere errores evidentes de apreciación o cálculo al estar rodeado de la garantía derivada de su apartamento de los intereses propios de las partes contendientes, y cuyas mismas razones de prevalencia cabe asignar a las valoraciones que efectúen los Jurados Provinciales de Expropiación”

STS de 13 de junio de 1962 (ROJ 1704/1962, Pte. Cordero De Torres)

“No pueden alegarse, para desvirtuar la anterior declaración, los precedentes de resoluciones concretas en los que la Administración ha aplicado un criterio contrario no manteniendo uniformemente en su conducta, ni consagrados por una norma general imperativa *erga omnes*; porque si bien la Administración tiene el deber de dar el mismo trato jurídico a los administrados que frente a sus actuaciones se presenten en igualdad de condiciones legales, el Tribunal, ante la disparidad de criterios administrativos y para corregir los que no repute ajustados a Derecho, con motivo de la revisión jurisdiccional de los actos que ante él se impugnan, ha de sostener aquella doctrina que juzgue procedente conforme a su interpretación consagrada de la normatividad aplicable, sin sentirse vinculado por los desaciertos o contradictorios que pueden haberse producido en la esfera gubernativa, y que no hayan sido impugnados en la presente vía jurisdiccional”

STS de 20 de marzo de 1962 (ROJ 1191/1962, Pte. Docavo Núñez)

El Tribunal Supremo sostiene que existe la obligación del reparto de cargas, obligaciones y beneficios entre los propietarios en aras del principio de igualdad del artículo 14 CE, de modo que si la cesión de los terrenos correspondiente a uno de los propietarios excede de los límites establecidos en la legislación urbanística, debe procederse a la reparcelación para la debida distribución de la carga entre los propietarios.

STS de 6 de abril de 1962 (ROJ 2724/1962, Pte. Camprubi y Pader),

Se establece la no admisión del valor del solar fijado en la hoja de aprecio del expropiado porque ese valor se refiere al año 1960, impidiéndolo el artículo 36 LEF, al estatuir que las tasaciones se efectuarán con arreglo a los valores de los bienes al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio sin tenerse en cuenta las plusvalías previsibles para el futuro.

STS de 22 de mayo de 1962 (ROJ 1793/1962, Pte. Camprubi y Pader)

“Partiendo de la necesidad de hacer uso de la amplitud del criterio valorativo autorizado por el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, complementa éste con la aplicación de los artículos 85, 89 y 63 de la Ley del Suelo (de 1956), de indudable aplicabilidad; por la necesidad de apreciar un valor expectante derivado concretamente de actos de la Entidad propietaria del fundo, cuales sean su adquisición para proceder inmediatamente a edificar en el mismo y el comienzo a la realización en él de obras de urbanización, elementos de juicio apreciados por el Tribunal para complementar los que sirvieron de base al Jurado, con severa y ponderada moderación”

STS de 8 de junio de 1962 (ROJ 1710/1962, Pte. Carreras Arredondo)

“La Ley de 12 de mayo de 1956 se promulgó al día siguiente de su fecha y en ella se dispuso que había de entrar en vigor a los sesenta días de su publicación en el BOE, por lo que debemos concluir que estaba en plena vigencia y era obligatorio su cumplimiento”

STS de 18 de junio de 1962 (ROJ 1631/1962, Pte. Merino Velasco)

“Y lo que es más importante que la estimación asignada a aquéllos en los certificados se refiere al índice Municipal de Valoraciones del año 1959 y debiendo efectuarse las tasaciones, según el artículo 36 de la citada Ley, al valor que tengan los bienes al tiempo de iniciarse el expediente, lo que tuvo lugar en 1957, como consta en el del presente caso”

STS de 25 de septiembre de 1962 (ROJ 2307/1962, Pte. Cerviá Cabrera)

“Aprestados a la tarea de enjuiciar la valoración de la finca en controversia y enfrentados con los módulos fijados por el susodicho Jurado Provincial, resulta oportuno destacar aquí los nuevos derroteros de la doctrina jurisprudencial, superadora de criterios cerrados y unilaterales, aunque no exenta de alguna que otra vacilación y de ciertas resoluciones contradictorias; doctrina en la que, con facilidad, puede entreverse una preocupación, un deseo de dar con la solución considerada ideal del logro del valor real del bien expropiado, el de su justo precio; aunque para ello haya que saltar por encima de los encasillados legales y recurrir a fórmulas mixtas y a soluciones eclécticas (...) No siempre puede decirse que el efectivo valor real de una finca lo sea el precio en venta ofrecido o dados por otras fincas, porque aparte la peculiaridad de cada caso, en las compraventas intervienen a veces factores subjetivos y hasta personalísimos impulsos y reacciones imprevisibles que desfiguran el valor real de la finca adquirida, y porque a veces en unos metros de diferencia pueden concurrir características muy dispares”

STS de 3 de noviembre de 1962 (ROJ 2222/1962, Pte. De los Ríos Hernández)

“A ello no se opone ni la valoración que hizo el técnico del Ayuntamiento, reducida y exigua a todas luces si se mira a las características de la finca y a su emplazamiento, ni otras posibles enajenaciones a precios superiores de terrenos próximos porque, aparte de la falta de prueba suficiente al respecto, no siempre al valor real efectivo de una finca es el precio en venta ofrecido o dado por otras análogas, porque aparte la peculiaridad de cada caso, intervienen a veces en las compraventas factores subjetivos y hasta personalísimos, impulsos o reacciones imprescindibles”

STS de 14 de enero de 1963 (ROJ 261/1963, Pte. Suárez Vence)

“Sería discutible que de esos datos no aportados podría inferirse el efectivo valor real de los solares expropiados a los efectos del justiprecio, porque independientemente de las peculiaridades de cada caso, no siempre puede decirse que sea justo y real el precio en venta ofrecido o dado por otras fincas próximas y análogas, porque las compraventas son en ocasiones estimuladas por especiales anhelos, derivados del lugar y futuro vital del adquirente por negocios o trabajos impulsores de la adquisición, por traspasos o cesiones en perspectiva, en suma por subjetivos y muchas veces personalísimos impulsos y reacciones que desfiguran el auténtico valor real de la finca así adquiridas”

STS de 26 de enero de 1963 (ROJ 273/1963, Pte. Cerviá Cabrera)

“Pero los criterios a observar, dejando a salvo la facultad del artículo 43 de aquella Ley y los solares con valor comercial, son los establecidos en la Ley sobre Régimen del Suelo , conforme a la cual ha de formarse el índice Municipal de Valoración, y había de completarse el artículo 39 de la Ley de Expropiación, para buscar, en beneficio del expropiado, el valor expectante de los terrenos rústicos que ofrezcan perspectivas, de utilización urbanísticas dentro del plazo máximo de los quince años, y si con arreglo al valor expectante, llega a conocerse la estimación real de una finca que no merece ser calificada de solar, ni es necesario, ni sería procedente, acudir al artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa , porque cuanto mayor sea el margen de libertad con que se haga la valoración, tanto mayor es el peligro de prescindir de criterios objetivos preestablecidos”

STS de 16 de febrero de 1963 (ROJ 912/1963, Pte. Cerviá Cabrera)

“Tales perspectivas han de referirse a un futuro próximo que no podrá exceder del plazo máximo de quince años de donde resulta que no basta con decir simplemente que un terreno tenga perspectivas urbanísticas, como lo hace en este caso el perito (...) sino que es necesario acreditar y demostrar que tales perspectivas urbanísticas sean susceptibles de una realidad inmediata que no podrá rebasar el expediente ni en estos autos, sino precisamente, todo lo contrario (...) Y si tal porvenir urbanístico no es inmediato sino remoto y muy superior a los quince años, es claro que el mismo no puede ser determinante de una plusvalía integrante del valor expectante a que se refiere el antes citado artículo 91 a) LS”

STS de 20 de abril de 1963 (ROJ 223/1963, Pte. Cerviá Cabrera)

“Aceptado el valor inicial de 31,22 pesetas para el metro cuadrado de la finca expropiada al actor, procede acordar sobre la plusvalía asignable a la misma, por ser este el segundo elemento formativo de su valor expectante, según el ya citado párrafo 2º del artículo 87 de la Ley del Suelo, la que deberá señalarse, como el propio precepto ordena, teniendo en cuenta los datos que menciona el párrafo iº del mismo artículo, el cual refiriéndose en su apartado 1º a los terrenos del sector en condiciones de poder ser objeto de utilización urbana dentro del plazo de quince años y en el apartado 2º a las realizaciones de los quince años anteriores y previsiones del planteamiento aprobado, como en el apartado 3º a la determinación de la superficie que se necesite para la edificación previsible en los quince años impone en su apartado 4º la estimación del valor urbanístico del terreno, con arreglo a los artículos 88 y 96, para fijar la plusvalía en el apartado 5º, deduciendo del valor urbanístico del área el valor inicial de la misma”

STS de 10 de junio de 1963 (ROJ 1256/1963, Pte. Merino Velasco)

“Independientemente de las peculiaridades de cada caso, no siempre puede decirse que sea justo y real el precio en venta ofrecido o dado por otras fincas próximas y análogas, porque las compra-ventas son en ocasiones estimuladas por especiales anhelos derivados del lugar y futuro vital del adquirente, por negocios o trabajos impulsores de la adquisición, por traspasos o cesiones en perspectiva, en suma por subjetivos y muchas veces personalísimos impulsos y reacciones que desfiguran el auténtico valor real de las fincas así adquiridas”

STS de 3 de octubre de 1963 (ROJ 2134/1963, Pte. Rodríguez Solano y Espín)

“En las transmisiones de bienes inmuebles operadas a través de un contrato de compraventa, el instante en que se produce la adquisición de lo comprado no se identifica con el del perfeccionamiento del convenio a que se refiere el artículo 1450 en relación con los 1254, 1258 y 1278, todos del aludido Cuerpo legal, porque tal fase contractual únicamente confiere al comprador un *ius ad rem* sobre la cosa objeto de la estipulación y una acción de índole meramente personal para reclamar su entrega con apoyo en los 1461 y siguientes, sino con el de su consumación mediante la tradición que exigen los 609 y 1095, redactados en observancia de la pauta señalada al legislador por la base XX de la Ley de 11 de mayo de 1888 (...) por ser entonces cuando surge el verdadero «ius in re» sobre la cosa adquirida con el consiguiente efecto de inmediatez sobre el inmueble y acción «erga omnes» para hacerlo efectivo”

STS de 18 de marzo de 1964 (ROJ 2274/1964, Pte. Merino Velasco),

Recoge esta Sentencia que la misión del artículo 93 de la Ley del Suelo (de 1956) no es precisamente la de revalorizar los terrenos, sino como señala en su Exposición de Motivos, la de salir al paso de la especulación que malogra toda ordenación urbana, y establecer una valoración equitativa sobre la base de fundamentos de carácter objetivo.

STS de 8 de abril de 1965 (ROJ 757/1965, Pte. De Olives Feliu),

“La falta de publicación del Reglamento que desarrolle los preceptos de la Ley del Suelo, de cuya aprobación se hacía eco la reciente referencia del Consejo de Ministros, no puede dar el carácter de disposición programática a dicha Ley”

STS de 21 de septiembre de 1964 (ROJ 2195/1964, Pte. Parra Jiménez)

“La realidad jurídica es, por aplicación del artículo 36 antes citado, que las valoraciones han de referirse al momento inicial del expediente o pieza del justiprecio; expediente o pieza que comenzó tal y como resulta de las actuaciones administrativas, el día 27 de mayo de 1958, fecha en que se formalizó el acta previa a la ocupación, a cuya fecha hay que referir la valoración de la cosa expropiada”

STS de 30 de septiembre de 1964 (ROJ 1997/1964, Pte. Mouzo Vázquez)

“Las resoluciones del Jurado de Expropiación recurridas se ajustan a Derecho al aplicar las categorías, grados, volúmenes de edificación y demás características de la Ley de Régimen del

Suelo y Anexo de Coeficientes, sin que contra los criterios de tal Ley puedan prevalecer los precios de transacciones en terrenos situados en la misma zona alegados por el recurrente, en primer lugar, por no estar acreditado que los precios que se alegan correspondan a terrenos situados en la misma zona de expropiación y en segundo lugar, porque tales comparaciones son más propias para aplicar la LEF, especialmente en su artículo 43, que la LS que atiende más a los datos y criterios en que se fundan precisamente las resoluciones recurridas”

STS de 11 de marzo de 1965 (ROJ 3732/1965, rec. 10054/1965, Pte. Merino Velasco)

“Pero a más de no aceptarse prueba alguna de que el terreno de que se trata reúna las circunstancias urbanísticas normales con carácter muy favorable como se requería para tal encuadramiento de categoría y grado no se ha justificado debidamente que concurran en él las expresadas circunstancias específicas si puesto que no aparecen acreditadas ni la consistencia exigida del terreno, ni su utilización inmediata ni la existencia de la indicada dotación de agua, según parece cumplidamente razonado con toda minuciosidad en la Orden resolutoria de los recursos de reposición y no ha sido enervado por los documentos acompañados a las demandas, por lo que no puede ser admitida como procedente tal impugnación”

STS de 13 de mayo de 1967 (ROJ 238/1967, Pte. De los Ríos Hernández)

“Aun no desconociendo que el valor de un terreno destinado al cultivo agrícola, a pesar de no reunir la condición legal de solar ni hallarse comprendido dentro de un plan de urbanización, puede venir determinado no sólo por su inicial naturaleza urbana, sino que este valor debe, en muchos casos, venir incrementado por el que se derive de aquellos factores urbanos cuyo radio de influencia alcance la finca, como son su proximidad al núcleo urbano y sus condiciones o posibilidades de edificación”

STS de 18 de enero de 1968 (ROJ 1924/1968, Pte. Esteva Pérez)

“Considerando que lo dicho no quiere decir que, sin más, se incline la Sala por ese precio de 4000 pesetas metro cuadrado satisfecho, según parece, en la venta de un solar colindante, pues aunque uno de los criterios tenidos en cuenta por la doctrina legal para la fijación del justiprecio en estos casos haya consistido en acudir a los señalados en enajenaciones de fincas análogas (...), cuando tales precios han sido fijados voluntariamente (...), sin embargo, aparte las razones que pueden concurrir, por subjetivos y personalísimos impulsos, en esas otras enajenaciones y que las hacen inadecuadas para servir de pauta generalizadora (...)”

STS de 22 de enero de 1969 (ROJ 199/1969, Pte. Calvillo Martínez)

“Se comprende que la jurisprudencia haya declarado ya sin vacilaciones, que en el fideicomiso de residuo, los fideicomisarios presuntos no adquieren derecho alguno hasta que la condición suspensiva se cumpla, o sea, hasta que fallecido el fiduciario pueda saberse si hay o no residuo, por lo que a la muerte del fideicomitente, únicamente surge a favor de los sustitutos o presuntos fideicomisarios, una expectativa de derecho a adquirir el concepto de herederos cuando la condición suspensiva a que se subordina el nacimiento de su derecho se cumpla”

STS de 10 de mayo de 1969 (ROJ 34/1969, Pte. Calvillo Martínez)

Esta Sentencia recoge la existencia de factores exógenos, por suponer un aumento del valor del terreno por circunstancias que nada tienen que ver con los propios usos y aprovechamientos a los que se destina.

STS de 3 de noviembre de 1969 (ROJ 2718/1969, Pte. Cruz Cuenca)

“Que conforme a lo declarado, entre otras, en las sentencias de 13 de junio, 3 de octubre y 21 de noviembre de 1967; 24 de octubre de 1968 y 13 de marzo de 1969, el artículo 28 del Reglamento de 26 de abril de 1967, debería haberse atendido al texto del 36 de la Ley de Expropiación Forzosa, refiriendo las valoraciones al comienzo del expediente de justiprecio y careciendo de eficacia, para prevalecer frente a la norma legal, de superior rango, de manera que cuando la Administración demora la fase de justiprecio, no puede perjudicar a los expropiados, retrotrayendo la valoración a varios años anteriores al en que se lleva a cabo el cuestionado; y

que, por consiguiente, cualquiera que sea el criterio a seguir para determinarlo, y, aun en el supuesto de que no pueda prescindirse de la aplicación estricta del artículo 38 de la Ley, pese a resultar así el precio obtenido, notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes por entenderse que no es dable elegir otro criterio estimativo más adecuado, utilizando la autorización concedida, como excepción, en el artículo 43 de la propia Ley de Expropiación Forzosa“

STS de 12 de abril de 1971 (ROJ 618/1971, Pte. Merino Velasco)

“Atendida la singular coyuntura que atravesaba la finca de autos, destinada a una explotación agropecuaria, pero dotada a su vez de unas innegables expectativas urbanísticas que la revalorizaban, previas, autónomas e independientes al expediente expropiatorio, el módulo que se ofrece más certero para valorarla, es guiarse por el precio alcanzado por otras fincas de similar situación y características, enclavadas en la misma zona, ante la dificultad, realmente imposibilidad, a falta de otros datos objetivos, de lograr por otro medio un precio justo, esto es, el adecuado y suficiente para que el sujeto expropiado pueda adquirir con él una cosa de similar naturaleza y características a las que constituye el objeto de la expropiación, que es el fin primordial que persiguen todos los sistemas de valoración que acoge nuestra Ley de Expropiación Forzosa (...) cuyo criterio comparativo viene aplicando nuestra doctrina en supuestos de iguales características al de autos, valorando a su tenor la plusvalía urbanística asignable a una finca rústica“

STS de 25 de mayo de 1971 (ROJ 524/1971, Pte. Falcón García)

“Pero es que, además la valoración infringe el artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa (...) precepto según el cual las valoraciones han de practicarse sin considerar los aumentos de valor que, como consecuencia del plan o proyecto, tendrá el bien expropiado, pero que lleva indefectiblemente a la conclusión «a sensu contrario» de que si las «plusvalías» creadas por la actuación administrativa, no deben imputarse a efectos de justiprecio, tampoco habrán de tenerse en cuenta lo que pudiéramos llamar «minusvalías» o deméritos producidos para el bien expropiado precisamente por razón del plan o proyecto que de lugar a la expropiación, pues si el aumento de valor podría producir un enriquecimiento injusto para el propietario, la disminución la produciría para el órgano expropiante»

STS de 11 de junio de 1971 (ROJ 1367/1971, Pte. De No-Louis Magalhaes)

“Considerando que en atención de lo que se razonó en el anterior fundamento legal, tampoco es procedente atacar el justiprecio fijado en el referido acuerdo impugnado ante esta Sala, en base al valor de los índices municipales vigentes para el trienio 1968-1970, confeccionados a efectos del incremento del valor de los terrenos, pues si bien es cierto que por prescripción del artículo 38 de la Ley Expropiatoria los solares a justipreciar es el valor que tengan asignado a los efectos del arbitrio municipal sobre incremento del valor de los terrenos, aumentado en un 10 por 100, por lo que a la finca de autos, caso de ser solar, le correspondería un valor de 1320 pesetas, en el caso de litis no se está en presencia de un verdadero y propio solar -no obstante las indudables y magníficas expectativas urbanísticas que el mismo encierra, realidad que se dará tan pronto desaparezca la franja de 4 metros que la circunda-, sino de un suelo urbano, por lo que en términos generales no puede aceptarse tal argumento, lo que en modo alguno puede ser óbice para que dicha alegación deba tenerse en cuenta en sus justos términos“

STS de 18 de diciembre de 1971 (ROJ 274/1971, Pte. Servan Mur)

“Tratándose de un solar con edificaciones y naves industriales, sujeto a contribución urbana, ha de estimarse de aplicación el artículo 93 de la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que dispone que se tasarán con arreglo al valor comercial los solares comprendidos en el casco de la población y los exteriores al mismo situados en polígonos donde el desarrollo de la edificación suscite valores comerciales, supuesto en el que ha de estimarse comprendido el expropiado, y que, en consecuencia, justifica que el Jurado Provincial de Expropiación hiciera uso de la facultad conferida por el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa y como además el justo precio atribuido al solar (...) teniendo en cuenta

las circunstancias concurrentes de situación, extensión superficial, condiciones del solar y precios normales en las transacciones de terrenos en la misma zona”

STS de 20 de octubre de 1972 (ROJ 485/1972, Pte. Cruz Cuenca)

“Para determinar el justiprecio en los expedientes de Expropiación forzosa se puede acudir al criterio analógico, parangonando el que interesa con el fijado respecto de otros bienes similares, elemento de juicio admitido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en muchísimas sentencias, entre ellas, la de 19 de diciembre de 1963. La de 2 de diciembre de 1925 concreta que *«es de esencial importancia el valor reconocido por la entidad expropiante a terrenos colindantes con el del expropiado»*. *«Son de tener en cuenta los precios pagados en Expropiación de fincas similares»*, arguye la sentencia de 11 de diciembre de 1961. *«Es criterio a tener en cuenta el precio fijado por el mismo Jurado Provincial para solar situado en lugar inmediato al que es objeto de litigio»*, concluyen las sentencias, entre otras de 7 de noviembre de 1960 y 4 de julio de 1968. Es cierto que ha de acreditarse el hecho de que las fincas que se toman como término de comparación tienen parecidas características que las pertenecientes al interesado a nombre del cual se aducen tales argumentos y en este punto de la necesidad de prueba sobre la similitud de los bienes a expropiar, se ampara, como único argumento y motivo, la Abogacía del Estado para impugnar en apelación la sentencia de la Audiencia Territorial”

STS de 31 de octubre de 1972 (ROJ 3808/1972, rec. 50092/1972, Pte. Serván Mur)

“La valoración fijada por la sentencia del Tribunal *a quo* se basa única y exclusivamente en los informes aportados por la propiedad de la finca expropiada, los que recurren para determinar el justiprecio, a hipotéticas expectativas agrícolas o urbanísticas no acreditadas”

STS de 12 de abril de 1973 (ROJ 2443/1973, rec. 50388/1972, Pte. Vital y Torres)

“Considerando que el valor computado no se encuentra, por ende, en contradicción con el carácter rústico del terreno expropiado, reconocido expresamente por el Jurado, que en el sentir del actor impide la contemplación de cualquiera expectativa de orden urbanístico, pues lo cierto es que ha sido tenida en cuenta y aplicada la indiscutible realidad de unos precios superiores de orden transaccional representativos del verdadero valor de los inmuebles, que han de ser abonados al expropiado, si quiere atribuírsele equivalente económico adecuado a la privación que la Expropiación le impone, los cuales, en fin, no pueden verse mediatizados por los valores urbanísticos definidos en otras ocasiones para fincas distintas, en razón de la trascendente repercusión que a tales efectos producen las características intrínsecas de los predios, su situación, emplazamiento, topografía, etc.”

STS de 28 de mayo de 1973 (ROJ 2967/1973, rec. 50191/1973, Pte. Algara Sáinz)

“Que eliminado por las razones expuestas -dadas las características de esta expropiación-, el criterio sancionado por el artículo 86 de la Ley del Suelo, sólo queda por examinar si el Jurado procedió acertadamente al justipreciar las fincas en cuestión o si, por el contrario se excedió (...); ya que las fincas no urbanas ni con expectativas, pueden tener otros aprovechamientos ajenos a la construcción y al urbanismo como lo revela incluso el propio artículo sexto del Decreto de 1963; más restrictivo que la normativa común”

STS de 13 de junio de 1973 (ROJ 1762/1973, Pte. Martín de Hijas Muñoz)

“Considerando que sobre el primero de dichos motivos de impugnación, esta Sala mantiene, que siendo cierto que el artículo 43 establece un sistema de valoración, de subsidiaria aplicación respecto los que se indican en los artículos que le preceden, de preferente juego de la actividad justipreciadora del Jurado, no lo es menos, que la facultad que a éste otorga aquel precepto para hacer uso *«de los criterios estimativos que juzgue más adecuados»*, sólo está realmente supeditado a que el propio Jurado *«considere que el precio obtenido con sujeción a las reglas de los anteriores (artículos) resulta notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes»*, expresión legal ésta, que no cabe interpretar, con el sentido y riguroso alcance que sostiene la parte recurrente, como determinante de una absoluta subordinación de tal facultad del Jurado, a la concreta expresión del cálculo aritmético del artículo 39, a la matemática comparación del mismo con el valor real y

a exhaustivo razonamiento justificador del desprecio de los sistemas valorativos legalmente preferentes; porque, de dicho texto legal, lo que se deduce (teniendo muy en cuenta que se emplea el verbo considerar, y en tiempo subjuntivo), es que esa facultad simplemente se halla condicionada a que, previamente, el Jurado estime y razone suficientemente, que existe una notoria disconformidad del valor real del bien expropiado (...) lo cierto es que, de hecho, la regla del artículo 43 ha ido abriéndose paso en la vía expropiatoria hasta convertirse en norma general de actuación de los Jurados”

STS de 29 de octubre de 1973 (ROJ 2202/1973, Pte. Martín de Hijas Muñoz)

“En el primer considerando de la sentencia apelada, se pone de relieve con convincente razonamiento, el criterio erróneo seguido por el Jurado de Expropiación, para justipreciar las indemnizaciones que corresponden a los actores, por la extinción de sus derechos arrendaticios, al ser expropiados los inmuebles por ellos arrendados y que tenían su vivienda y ejercían sus respectivas industrias (...) evidenciándose por la Sala el injusto resultado a que conduce, tal criterio, de señalar unas cifras absolutas insuficientes (...) para compensar los perjuicios que se ocasiona a los interesados al verse obligados a trasladar a nuevos locales sus viviendas e industrias, por lo que al adoptar otro sistema encaminado a fijar unas indemnizaciones más adecuadas, que respondan al tradicional concepto de que la *«indemnización justa es aquella que sea suficiente para adquirir otro bien análogo al que por la Expropiación se priva»*, la Sala, no ha infringido como se alega por el apelante, la doctrina jurisprudencial que proscribe sustituir por sus propias apreciaciones la del Jurado”

STS de 7 de noviembre de 1973 (ROJ 1994/1973, Pte. Rodríguez-Solano y Espín)

“Porque el artículo 1114 (del Código Civil) a que el segundo motivo se contrae, resulta totalmente inaplicable en el supuesto aquí contemplado, tanto porque la existencia de condición en las obligaciones no se presume, como porque aunque la misma se hubiera concertado habría quedado sin efecto en virtud de la ulterior conducta de los litigantes, reseñada en los hechos, que el juzgador de instancia declara probados; sucediendo lo mismo con la pretendida transgresión del 1125, al no hallarse justificado en autos se conviniera ningún, plazo especial, y mucho menos que el mismo no hubiese transcurrido”

STS de 29 de noviembre de 1973 (ROJ 2347/1973, rec. 50385/1972, Pte. Cruz Cuenca)

“Las sentencias de esta Sala (...) han desestimado apelaciones análogas a la formalizada por Europistas Concesionaria Española, S. A. en el actual proceso, en consideración a que, la apreciación de expectativas urbanísticas en fincas de naturaleza rústica, situadas en lugares susceptibles de originar un precio en venta muy superior al derivado exclusivamente de su productividad agrícola, no infringe, como sostiene la aludida apelante, lo preceptuado en el artículo cuarto del Decreto-ley de 22 de julio de 1966, que excluye la aplicación de los criterios de la Ley del Suelo, sometiendo la valoración de los terrenos rústicos, a los *«criterios generales»* de la de Expropiación Forzosa”

STS de 14 de diciembre de 1973 (ROJ 2451/1973, rec. 50432/1972, Pte. Algara Sáinz)

“Considerando que si bien es cierto, cual adelantamos, que el artículo 43 de la Ley expropiatoria común abre efectivamente brecha en el sistema valorativo de reglas tasadas enunciado en los artículos anteriores, autorizando la aplicación de elementos correctores para adecuar el justo precio al verdadero valor del bien expropiado, no lo es menos que el mentado precepto articula una mera facultad que será o no desarrollada por el Jurado cuando juzgue que el precio obtenido sea superior o inferior al real o resulte coincidente, de lo cual se desprende que en los casos en que aquel órgano no despliega la susodicha facultad, reputa correcta la valoración objetiva e innecesario el acudimiento a los criterios estimativos”

STS de 29 de marzo de 1974 (ROJ 806/1974, Pte. Servan Mur)

“El justiprecio que en la sentencia recurrida se señala al terreno expropiado a razón de 555,98 pesetas el metro cuadrado, se estima justo y ponderado pues cumple la finalidad compensatoria que fundamentalmente inspira el instituto de la expropiación forzosa, de que quienes se ven

privados por razones de utilidad pública o necesidad social de un bien o derecho; obtengan una equivalencia en dinero que corresponda a su valor real, sin que represente una mengua injustificada en el patrimonio del expropiado, ni un enriquecimiento injusto para él, por lo que es procedente la confirmación del justiprecio del terreno”

STS de 30 de noviembre de 1974 (ROJ 1003/1974, Pte. Falcón García)

“Es claro tanto que ya no cabe hablar de terrenos rústicos con expectativas urbanísticas, caracterización que si anteriormente se acomodaba a la realidad, habida cuenta de las singulares circunstancias concurrentes en un terreno dedicado a su explotación agraria (...) hoy ya no resulta idónea en cuanto que tales expectativas se han transformado en realidad por obra y gracias del citado Plan de Ordenación Urbana”

STS de 7 de diciembre de 1974 (ROJ 885/1974, Pte. Agúndez Fernández)

“Que de otra parte, la mera referencia que después de insistir en el carácter de terreno rústico hace la sentencia impugnada respecto a «*un insignificante aprovechamiento urbanístico*», no puede imponer, como de contrario aduce la entidad apelante, pretendiendo un valor inferior al señalado, la aplicabilidad de normas de la Ley del Suelo, con olvido de las ídichas preceptivas de la de Expropiación Forzosa, pues ni los acuerdos del Jurado ni la sentencia tuvieron, en cuenta el concepto de expectativas urbanísticas, ni las fincas, según resulta del expediente administrativo, ofrecen «*las perspectivas apreciables de aprovechamiento o utilidad urbanística*», previstas por el artículo 91 de la Ley del Suelo”

STS de 25 de enero de 1975 (ROJ 1005/1975, Pte. Martín del Burgo y Marchán)

«Las expropiaciones urbanísticas son aquellas que encuentran en el Plan su elemento legitimador, mientras que en expropiaciones como la de autos, el Plan interviene sólo como elemento condicionador y limitador, en la realización de la obra causa de la misma (...) cuando la expropiación es ajena al propósito urbanístico, al no relacionarse con obras o aspectos que exijan una ordenación urbanística, es innegable que las normas que tenían que haberse observado de modo exclusivo eran las de la Ley de Expropiación Forzosa”

STS de 15 de febrero de 1975 (ROJ 960/1975, Pte. Falcón García)

“Las expectativas es uno de los temas claves del recurso: el valor expectante corresponde a las posibilidades reales de edificación o utilización urbana, referidas al momento de su valoración, por lo que en ese valor no puede influir la urbanización que realice posteriormente el organismo expropiante”

STS de 7 de mayo de 1975 (ROJ 1453/1975, Pte. Carretero Pérez)

“Considerando que el justo precio de los terrenos expropiados responde al valor objetivo e intrínseco de los mismos, mientras el precio de afección del artículo 46 de la Ley de Expropiación tiene su razón de ser en el interés subjetivo o afectivo que para el propietario tiene la privación forzosa de esos terrenos, por lo que el artículo 47 del Reglamento y el Tribunal Supremo (...) dicen que se aplicará exclusivamente sobre ese justiprecio y no sobre las indemnizaciones complementarias, por lo que procede modificar dicho extremo del acuerdo recurrido, sin que pueda estimarse que sea criterio conforme una «*reformatio in peius*», ya que no agrava el acuerdo en perjuicio de la Entidad recurrente”

STS de 24 de febrero de 1978 (ROJ 3127/1978, Pte. Martín Herrero)

“El aspecto afectivo que toda expropiación forzosa supone está compensada en la Ley con el cinco por ciento que sobre el justo precio se concede en concepto de premio de afección”

STS de 3 de marzo de 1978 (ROJ 3386/1978, Pte. Falcón García)

“Se ha infringido el artículo 36 de la Ley (de Expropiación Forzosa) al apreciar plusvalías procedentes del proyecto de urbanización que ha servido de legitimación a la expropiación (...) pues sólo están excluidas las que sean consecuencia directa del proyecto que da lugar a la expropiación, no cualquier otra”

STS de 10 de marzo de 1978 (ROJ 3184/1978, Pte. Serván Mur)

“Que los acuerdos de los Jurados de Expropiación, en cuanto emanados de órganos especializados deben ser conforme reiterada y conocida doctrina jurisprudencial respetados y confirmados, dada la presunción de legalidad y acierto que adorna sus resoluciones; más sin que por ello deban de considerarse intangibles, si vistos los elementos obrantes en expedientes o actuaciones jurisdiccionales se llegara por el Tribunal al convencimiento de que su resolución no se acomoda exactamente a lo que es postulado fundamental inspirador del instituto de Expropiación forzosa, de que quien se ve privado por razones de utilidad pública de un bien o derecho obtenga una indemnización compensatoria de su valor real, que si ha de representar un enriquecimiento tampoco, y por contra, ha de significar una injustificada mengua de su patrimonio”

STS de 30 de junio de 1978 (ROJ 1900/1978, Pte. De Páramo Cánovas)

“Y tan es así que, de hecho, en el ámbito jurídico expropiatorio se ha convertido en modo ordinario de actuación de los Jurados al aplicar directamente, como en los acuerdos recurridos, y al amparo del artículo 43 de la Ley de Expropiación, a aquellas reglas valorativas que permitan lograr el autentico justo precio lo que en definitiva no hace más que responder y adecuarse a ese principio da equidad informante de toda la normativa legal expropiatoria que señala que el precio debe ser y consistir en el abono del valor real y efectivo de los bienes y derechos expropiados de tal modo que el particular no pueda enriquecerse ni empobrecerse, y que ese precio justo ha de consistir, en todo caso en aquel que permita ni en más ni en menos, salvo la rectificación por motivos de afección al propietario adquirir con la misma cantidad percibida un bien parecido o análogo al del que ha sido legalmente privado”

STS de 15 de noviembre de 1978 (ROJ 1711/1978, Pte. Algara Sáinz)

“En las parcelas a las que corresponde y han sido calificadas como terrenos de reserva urbana, también se advierte subestimación en las expectativas que fijó la Administración pues tratándose, como se trata de terrenos próximos a la capital es de presumir que en plazo no superior a 15 años, dado el desarrollo de la población tales expectativas tengan realidad y por ello procede elevar dichas plusvalías o expectativas al 80% manteniendo los demás factores tenidos en cuenta por la Administración para calcular dicho valor”

STS de 22 de diciembre de 1978 (ROJ 1890/1978, Pte. Falcón García)

“La tasación ha de efectuarse con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables es al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, según dispone el artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa, por lo que no puede tomarse como base una evaluación posterior y con aplicación de futuro; como además no reúne la finca los requisitos para ser calificada de solar, ni se ha justificado la semejanza de las demás fincas enajenadas a diversos precios con la objeto de Expropiación y de estos autos, ni que hayan existido mejoras anteriores al expediente de Expropiación ni que la cuantía de las mismas superen el precio señalado por la sentencia, ha de ser desestimado el recurso de apelación deducido por el expropiado”

STS de 14 de febrero de 1979 (ROJ 2547/1979, Pte. Casares Córdoba)

“No debe entenderse que la línea de razonamiento expuesta, implica el criterio de desvalorizar las fincas como consecuencia de la misma obra pública para la cual se ocupan, tesis que a contrario se rechaza el artículo 36.1 de la Ley Expropiatoria, pues si no pueden tomarse en cuenta las plusvalías derivadas de la expropiación, tampoco deben operar las minusvalías consecuencia de ella pues aquí lo que ocurre es que al jugar en la valoración unas expectativas urbanísticas, es lógico que las mismas queden, como se ha dicho, afectadas por el futuro previsible de los fundos”

STS de 21 de febrero de 1979 (ROJ 3754/1979, Pte. Carretero Pérez)

“De igual forma que el artículo 31 primero, de la Ley de Expropiación Forzosa impide que en la tasación de los bienes se tomen en consideración las plusvalías que sean consecuencia directa del plazo del proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsible para el futuro,

de igual modo debe rechazarse una minusvaloración de los bienes que guarde relación directa con su cambio de destino producido por la propia expropiación, si bien haya sido condición previa para ello"

STS de 28 de febrero de 1979 (ROJ 2510/1979, Pte. Algara Sáinz)

"Es inadecuado aplicar de forma rígida los conceptos de rústicas y finca urbana, tomándolos como conceptos absolutamente separados e incommunicables, pues en la realidad económica se produce, en contra de ellos y con relativa frecuencia, supuestos de fincas rústicas influidas por factores urbanos que determinan un considerable aumento del precio que les correspondería atendiendo a su simple valor inicial o rústico"

STS de 28 de marzo de 1979 (ROJ 4429/1979, Pte. García Manzano)

"Pues tal aprovechamiento es, en definitiva, el que confiere valor y precisamente valor de mercado, a los terrenos expropiados; de tal manera que tan solo mediante la adecuada prueba de que la Sala sentenciadora apreció con error el mencionado aprovechamiento urbanístico, pudiera prosperar este recurso ordinario de apelación, sin que sea ocioso añadir, para centrar la cuestión, que en caso como el presente en que no se trata de aplicar fórmula de «valores» preconstituidos de la Ley del Suelo, sino de llegar por vía del artículo 43 de la Ley expropiatoria al justo precio, no es preciso aquilatar con todo detalle y concreción la posibilidad constructiva exacta que el planeamiento permite sobre el predio, bastando con determinar acertadamente la calificación urbanística del terreno y los usos permitidos por el Plan, en base a los cuales su puesta en el mercado inmobiliario suscita unos determinados valores superiores al intrínseco de la finca"

STS de 5 de abril de 1979 (ROJ 3376/1979, Pte. Algara Sáinz)

"Los Planes, a los efectos de expropiación, no pueden degradar la clasificación anterior del suelo, pues si bien el artículo 36 (de la Ley de Expropiación Forzosa) sólo alude al supuesto de plusvalías que sean consecuencia directa del plan o proyecto que da lugar a la expropiación, ello no quiere decir que deben tenerse en cuenta las depreciaciones que sean consecuencia, como aquéllas, de tales planes o proyectos"

STS de 18 de abril de 1979 (ROJ 3195/1979, Pte. Serván Mur)

"Desechado, por cuanto acaba de argumentarse, el motivo de impugnación que consiste en la improcedencia del régimen jurídico seguido por el Jurado para efectuar la valoración de la parcela objeto del recurso, y en lo que atañe al segundo de los extremos anteriormente destacados el relativo a si el precio asignado a la superficie a que estos autos se refieren es el de adecuado a los principios de conversión y equivalencia a que en términos generales, respondo el instituto expropiatorio, (...) el aludido artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa le permite utilizar, en el desempeño de su cometido, elementos, factores de muy diversa índole y entre ellos, como mas destacados, los de influencia urbanística que lo llevan a la concreción del único valor real, el justo, que puede existir y que, por otra parte no puede desconocerse la realidad de lo próximo de los terrenos al mismo casco urbano de Castellón y sobre todo, su situación en zona de evidente expansión- urbana e industrial, que hace que la expectativa tenida en cuanta en la resolución impugnada que fue reconocida según quedó dicho, en la hoja de aprecio de la beneficiaría no constituya una remota posibilidad, sino, antes al contrario, un factor real ya existente, que hace de ser objeto de la necesaria estimación so pena a dejar incompleto el justiprecio que así se emitiera"

STS de 31 de mayo de 1979 (ROJ 3480/1979, rec. 5233/1979, Pte. Algara Sáinz)

"Y por otra parte, no debe olvidarse que estamos en presencia de un supuesto de los llamados conceptos jurídicos indeterminados o normas en blanco a fin de que prescindiendo de todo criterio discrecional se obtenga de forma reglada el justo valor del bien objeto de la expropiación. Y sobre este particular el Instituto de la Expropiación Forzosa se ha inspirado siempre en criterios de valoración o indemnización justa, mantenidos a través de los distintos textos legales (artículo 349 del Código Civil, 32 del Fuero de los Españoles y 25 y 48 de la

vigente Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954) y corroborada a través de la doctrina jurisprudencial, inspirada en los principios de sustitución patrimonial íntegra y de la equivalencia consustantiva (...)"

STS 14 de noviembre de 1979 (ROJ 3687/1979, Pte. Algara Sáinz),

"El artículo 43 LEF permite la elección de los criterios estimativos que se juzguen más adecuados a fin de fijar el verdadero valor del bien expropiado, lo que no es sino simple consecuencia del principio rector de la institución de la expropiación, según el cual el interés público expropiatorio debe conciliarse y equilibrarse con el del particular (...) tal sistema de valoración es adecuado al concreto caso que debatimos, al no ser de aplicación las normas especiales que rigen la expropiación por razón de urbanismo, puesto que la aplicabilidad de la Ley del Suelo, queda limitada a expropiaciones de suelo para la ejecución de un plan de urbanismo, que es el que legitima la especial normativa aplicable, supuesto que no concurre en el caso debatido (por obras de colector)"

STS de 31 de enero de 1980 (ROJ 3080/1980, Pte. De Páramo Cánovas)

"Las expectativas proceden sean fijadas en el 90% de conformidad con aquella doctrina jurisprudencial referida al área de que se trate"

STS de 5 de marzo de 1980 (ROJ 3120/1980, Pte. Agúndez Fernández)

Establece esta Sentencia que no tienen naturaleza urbanística las expropiaciones llevadas a cabo para la creación de centros educativos

STS de 30 de abril de 1980 (ROJ 3438/1980, Pte. García Manzano)

"Si bien las expectativas han de ponderarse en función de la concreta calificación urbanística de los fondos expropiados, aun no teniendo el predio un aprovechamiento propio de suelo urbano ni siquiera de urbanizable programado, las posibilidades de edificación que le dotan de valor económico son las limitadas del suelo rústico o no urbanizable en que se integra, han de atemperarse con la expectativa para incrementar el indiscutido valor intrínseco agrícola de las mismas, dado el favorable emplazamiento de las parcelas, de proximidad al núcleo urbano, buenas comunicaciones, etc"

STS de 9 de mayo de 1980 (ROJ 2609/1980, Pte. Falcón García)

"Procede incorporar las plusvalías, invirtiéndose en todo caso la carga de la prueba, que recaerá sobre la Administración"

STS de 11 de junio de 1980 (ROJ 2918/1980, Pte. De Páramo Cánovas)

"Si bien las expectativas han de ponderarse en función de la concreta calificación urbanística de los fondos expropiados, aun no teniendo el predio un aprovechamiento propio de suelo urbano ni siquiera de urbanizable programado, las posibilidades de edificación que le dotan de valor económico son las limitadas del suelo rústico o no urbanizable en que se integra, han de atemperarse con la expectativa para incrementar el indiscutido valor intrínseco agrícola de las mismas, dado el favorable emplazamiento de las parcelas, de proximidad al núcleo urbano, buenas comunicaciones, etc"

STS de 26 de mayo de 1980 (ROJ 2870/1980, Pte. Agúndez Fernández)

"Tampoco puede ser causa de disminución de valoración la reconversión de un terreno residencial en industrial como consecuencia de la expropiación, aunque se haya realizado en actuaciones distintas"

STS de 2 de julio de 1980 (ROJ 3285/1980, Pte. De Páramo Cánovas)

"Aún admitiendo el destino de suelo asignado por aquél Plan General de Ordenación Urbana, no puede admitirse la tesis de la entidad beneficiaria expropiante de negar toda posibilidad de aprovechamiento urbanístico, cercenando toda clase de expectativas nacidas de aquellas circunstancias apreciadas por el Juzgado Provincial y confirmadas por la Sentencia objeto del"

recurso, pues como ya ha tenido ocasión de pronunciarse esta Sala en casos análogos (Sentencia de 30 de abril de 1980) la eventual inedificabilidad atribuida por el citado Plan debería ser compensada en su caso a través de los oportunos mecanismos de redistribución de cargas y beneficios urbanísticos (reparcelación, compensación, etc.) en la fase de ejecución del planeamiento razones todas ellas que abonan el incremento del valor de los terrenos que se aprecia en la Sentencia y que no ha sido desvirtuado por el recurrente”

STS de 29 de septiembre de 1980 (ROJ 2739/1980, Pte. Martín del Burgo y Marchán)

“La existencia de derechos adquiridos por parte de los propietarios de los predios implicados en el plan parcial de que se trata se da, por la razón de que no sólo se cuenta con un Plan Parcial anterior, sino porque al amparo de ese anterior Plan se llegó a su fase final, esto es, a la de la reparcelación de tales terrenos y por lo tanto, a la práctica de las actuaciones propias de este instituto, otorgamiento de escrituras públicas, cancelación de las hojas registrales correspondientes a las antiguas fincas, apertura de nuevas hijas registrales, etc.”

STS de 10 de octubre de 1980 (ROJ 3693/1980, Pte. Falcón García)

En esta sentencia, el Tribunal Supremo resolvió indemnizar las plusvalías derivadas de las previsiones del plan parcial de la zona y sector, distinto de la construcción de la Facultad de Medicina de la Universidad Autónoma de Madrid, proyecto que había motivado la expropiación. Sostiene que se trata de una expropiación urbanística por ser las obras de canalización de un río para posibilitar la construcción de viviendas

STS de 16 de diciembre de 1980 (ROJ 3626/1980, Pte. Falcón García)

“Las expectativas establecidas por la sentencia, igualmente han de confirmarse en el 90 y 70 por ciento según la situación de las fincas respecto al casco urbano y la red principal de carreteras, que normalmente son las que determinan la edificación de los terrenos (...) tampoco puede admitirse que estas expectativas sean la base de un valor especulativo puesto que al seguirse los criterios de la Ley del Suelo, que impide tener en cuenta el valor de mercado libre salvo para el valor comercial, no existe especulación de clase alguna en la apreciación de los elementos que reconoce la sentencia apelada”

STS de 4 de febrero de 1981 (ROJ 1920/1981, Pte. Cabrerizo Botija)

Sostiene el Tribunal Supremo que son expropiaciones urbanísticas las de aplicación del cementerio municipal, previsto en el PGOU.

STS de 16 de marzo de 1981 (ROJ 886/1981, Pte. Martín Martín)

“Como ya se vino a declarar en anteriores resoluciones; de esta Sala a propósito de la denegación de licencias en el mismo Polígono, presupone la necesidad de un estricto acatamiento, a la actividad, desde el Plan General que, traza las grandes líneas, el Plan Parcial que lo desarrolla y los Proyectos de urbanización quedan de llevar a la práctica la ejecución particular y concreta del Plan, a través de un sistema de actuación de los previstos en la Ley del Suelo, que la Administración elige en uso de sus facultades, discrecionales, pero mareadas por una serie de circunstancias necesidades, medios, colaboración de la iniciativa privada, características de la zona, etc.- actividades todas, de planeamiento y ejecución que han de seguir un orden y sincronización sin la cual resulta imposible la disciplina urbanística necesaria para evitar el anárquico crecimiento de las ciudades y en relación a cada particular para, llegar a una justa, atribución de los beneficios y las cargas que toda actuación urbanizadora debe comportar”

STS de 8 de mayo de 1981 (ROJ 320/1981, Pte. Medina Balmaseda)

“Que al proyectar tales construcciones al margen del sistema elegido en el Plan General, modificando sus previsiones, se vinieron a conculcar así mismo los artículos 125 y 126 de la Ley en relación con los 119 y siguientes que -obligan a los propietarios del Polígono o unidad de actuación a aportar los terrenos de cesión obligatoria, a realizar a su costa la urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el Plan o en el acuerdo aprobatorio del sistema de

actuación, a cuyo fin los propietarios han de constituirse en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un solo titular (...) y si no lo hicieran compelidos a la Expropiación en favor de la Junta de Compensación que tiene la consideración jurídica de beneficiaria; todo ello a fin de realizar el principio de solidaridad de beneficios y cargas en una gestión común, que no puede soslayarse “

STS de 9 de octubre de 1981 (ROJ 2413/1981, Pte. Díaz de Lope Díaz y López)

“Las expectativas establecidas por la sentencia en el 90 y el 70 por ciento, según la situación de las fincas respecto a la carretera y al casco urbano, han de mantenerse en atención a que el artículo 87 de la Ley del Suelo de 1956 aplicable al caso presente, refiere la valoración a las posibilidades de ser objeto de utilización urbana en el plazo máximo de 15 años para todos los terrenos demarcados y teniendo en cuenta las realizaciones de los 15 años anteriores, de cuyos particulares resulta que los terrenos más próximos al casco urbano y a la red de carreteras tenían unas posibilidades de edificación en el momento de producirse la aprobación de esta área de Actuación Urbanística que fueron frenados por la delimitación del artículo, pero que han de apreciarse como existentes y valorables por ser anteriores a la actuación administrativa que legitima la expropiación, sin que deba admitirse que estas expectativas sean la base de un valor especulativo puesto que al seguirse los criterios de la Ley del Suelo, que impide tener en cuenta el valor de mercado libre, salvo para el valor comercial, no existe especulación de clase alguna en la apreciación de los elementos que reconoce la sentencia apelada”

STS de 27 de abril de 1983 (ROJ 76/1983, Pte. De la Vega Benayas)

“El motivo, en cuanto a su desarrollo, es plenamente desestimable, sobre todo por las siguientes razones: a) porque confunde la «condición» como suceso futuro e incierto de cual depende la naturaleza de los efectos de una obligación, acepción que informa los artículos 1113 a 1123 del Código Civil, con las «condiciones» que los contratantes pueden pactar en sus contratos a tenor del artículo 1255 del propio Cuerpo Legal; acepción esta última que tiene el sentido de pactos o estipulaciones y se utiliza para designar, por ejemplo, las condiciones generales y particulares de los contratos, sean o no de adhesión en el moderno tráfico jurídico; de modo que el recurrente pretende con el confusionismo que crea aplicar a estos pactos la disciplina jurídica de las condiciones propiamente dichas; confusión derivada de aquella amalgama de conceptos heterogéneos en el mismo motivo, y que olvida que la condición propia no puede confundirse con la prestación que haya de cumplirse cada una de las partes en vista de la prestación de su contraparte, según lo pactado (...) es legal y doctrinalmente incuestionable que la existencia de la condición en las obligaciones no se presume y que la obligación condicional, al ser la excepción, requiere la prueba de que sus efectos vienen modificados por el suceso incierto e independiente que constituye la condición, prueba que no se ha hecho, y que impide identificar la prestación de una de las partes, como objeto principal de su obligación con el suceso que había de ser la condición en sentido propio, cuya falta produciría los efectos señalados en la Ley”

STS de 9 de marzo de 1984 (ROJ 209/1984, Pte. Sánchez Jáuregui)

“No habiéndose quebrantado por doña Amanda la referida prohibición de enajenar intervivos ciertos bienes, la villa de Canet no tiene en la actualidad más que una esperanza de derecho y en modo alguno puede accionar como legataria ni reclamar los bienes del legado”

STS de 19 de noviembre de 1984 (ROJ 1876/1984, Pte. Castro García)

“Ya se utilice la denominación de derechos potestativos en sentido estricto, ora se hable de facultades de configuración jurídica, no cabe desconocer la existencia de poderes que permiten al sujeto en una situación singular prevista en la norma legal o establecida por los contratantes en lícito ejercicio del principio de autonomía negocial, ocasionar por su exclusiva voluntad un determinado efecto jurídico, sea constitutivo, modificativo o cancelatorio de la relación, poniendo término a la misma en este último caso; derechos o facultades que se actúan normalmente no por medio de una acción, sino a través de una declaración de voluntad recepticia, como tal dirigida a la otra parte, que genera el efecto deseado una vez producida la notificación del destinatario, de suerte que la intervención de los organismos jurisdiccionales

solo es menester cuando el afectado discuta la eficacia de la declaración potestativa, salvo supuestos excepcionales, como el previsto en el artículo 1707 del Código Civil o los de extinción de las situaciones de cotitularidad cuando no hay avenencia entre los interesados”

STS de 21 de enero de 1986 (ROJ 152/1986, Pte. Rodríguez García)

“La valoración efectuada por la Administración expropiante y aceptada por el Jurado, fundada en la aplicación sustancial del artículo 39 de la Ley de Expropiación Forzosa y partiendo del dato de que la figura en cuestión es tierra de secano destinada a cereal, con arreglo a su descripción registral, adolece del defecto de no haber tenido en cuenta el aumento de valor que habría experimentado la misma de haberse transformado en regadío (...) Pues bien, de igual modo que no cabe tomar en consideración las plusvalías que son consecuencia directa de la expropiación, porque así está prohibido en el artículo 36.1 LEF, debe rechazarse también cualquier minusvaloración de los bienes originada por la misma causa”

STS de 3 de marzo de 1986 (ROJ 997/1986, Pte. González Mallo)

“La Expropiación no es urbanística, siendo de aplicación los criterios establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa, entre ellos, el estimativo previsto en el artículo 43.b). El Plan General de Ordenación Urbana de Los Barrios, de 29 de septiembre de 1969, calificaba el terreno como Zona Residencial Extensiva, que debe ser tenido en cuenta a efectos de valoración, sin afectarle, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa, los aumentos o disminuciones experimentados en su valor al modificarse la calificación de los terrenos por «zona de aprovechamiento industrial», precisamente efectuada para posibilitar la instalación de la factoría. El artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa permite conjugar los valores fiscales con otros para obtener el valor real de los bienes y derechos expropiados, como ha sucedido en este caso, en que el Jurado estableció para los terrenos expropiados tres sectores distintos, por razón de su proximidad a la playa, comunicaciones y extensión superficial de las fincas, fijando valores distintos para cada sector, que la Sala de Sevilla elevó en un 33,33 por 100 para equiparar los del tercer sector con el de los índices del arbitrio sobre incremento del valor de los terrenos, aumentando proporcionalmente los establecidos inicialmente para los otros sectores, criterio ratificado por las sentencias de esta Sala antes citadas”

STS de 14 de abril de 1986 (ROJ 1992/1986, Pte. Sánchez Andrade y Sal)

“Valoración que, por otra parte, no ha tenido en cuenta suficientemente otros factores como la importancia de las vías a las que da frente el terreno expropiado, su cercanía a centros y organismos oficiales y conjuntos de enseñanzas diversas, acreditados en los informes aportados por los recurrentes en instancia y posteriormente por la diligencia de reconocimiento judicial practicada por el Tribunal de instancia”

STS de 16 de abril de 1986 (ROJ 9652/1986, rec. 288/1985, Pte. González Mallo)

“La Ley de Expropiación Forzosa establece en garantía del expropiado un procedimiento comprensivo de varias fases o etapas, entre las que se encuentra la necesidad de concretar los bienes y derechos que han de ser ocupados o adquiridos, siempre que, como señalan el artículo 15 de la ley y su correlativo del reglamento, sean estrictamente indispensables para el fin de la Expropiación o para previsibles ampliaciones de la obra o finalidad de que se trate, de forma que, cuando el acuerdo de necesidad de ocupación incluya bienes o derechos que no son indispensables para aquellos fines, desconociendo el derecho de propiedad protegido por los textos legales antes citados, dicho acuerdo quedará afectado en cuanto a dichos bienes se refiere por vicio de nulidad radical, absoluta e insubsanable”

STS de 24 de abril de 1986 (ROJ 2031/1986, Pte. Rosas Hidalgo)

“Que partiendo de la imposibilidad de mantener como hecho inconcluso que los precios no han sufrido alteración y menos al alza, la sentencia apelada, tomando en consideración que los terrenos han sido ya ocupados en la construcción de la Autopista del Atlántico, lo que le hace perder su individualidad, dificultando su nueva valoración por la imposibilidad de determinar ésta en comparación con otras de igual calidad y situación, concluye con acierto, y siguiendo

reiterada doctrina de esta Sala contenida entre otras sentencias en la 5 de febrero de 1985, que el único modo de poder obtener un nuevo justiprecio, que es en lo que la retasación consiste, está en la aplicación del porcentaje de incremento del índice de precios al consumo (...) esto es, que se impone aumentar el anterior e inicial justiprecio, cuyo importe aún no ha sido abonado a pesar de la urgente ocupación de los terrenos, con el índice del coste de la vida, lo que es posible como hecho notorio que es, pues carece de base la afirmación de que tales bienes no han sufrido alteración al alza por haber desaparecido del mercado al ser absorbido por la construcción de una autopista cuyos concesionarios aún no han abonado nada”

STS de 22 de mayo de 1986 (ROJ 10487/1986, Pte. Bruguera Mante)

“Las Sentencias de esta Sala de 19 de julio de 1985, 8 de marzo de 1983 y 23 de marzo de 1982 confieren especial relevancia a «la fuerza normativa de lo fáctico» para considerar los terrenos como urbanos atendiendo a su realidad; y con arreglo a ello la Sala no puede en modo alguno tampoco apartarse de la realidad urbana y urbanizada del terreno de que se trata y no puede desconocer que se trata de un solar real y por ende con derecho a ser edificado a tenor de los artículos 83.1 de la Ley del Suelo y 39.1 del Reglamento de Gestión Urbanística; pues ni siquiera cabe Plan Parcial alguno, dado que los Planes Parciales no son admisibles en el suelo urbano (artículos 13 de la Ley del Suelo y 43 del Reglamento de Planeamiento) y suelo urbano y solar es, indiscutiblemente, el considerado”

STS de 23 de junio de 1986 (ROJ 3550/1986, Pte. Falcón García)

“En la fijación del precio por el Jurado no se basa ni únicamente ni de modo principal en la situación dentro de la zona de expansión urbanística de recreo y próximas al complejo industrial de León, sino que es uno de los criterios tenidos en cuenta, según su primer acuerdo y en el que resuelve y desestima la reposición, expresa que tiene en cuenta el carácter agrícola de las fincas y su privilegiada situación; no les concede, por tanto, expectativas urbanísticas, pues las fincas únicamente agrícolas tienen distinto valor en el mercado, cuando se encuentran cercanas a los núcleos de consumo y con buenas comunicaciones, que las alejadas de los mismos y sin medios corrientes de comunicación; por lo que esta argumentación no puede aceptarse; así como tampoco la de la analogía con las fincas tasadas por el Jurado en los acuerdos que se incorporan a los autos por la beneficiaria y a su instancia”

STS de 18 de julio de 1986 (ROJ 14437/1986, rec. 74/1983, Pte. García Estartús)

“El legislador de la nueva Ley 19/1975, de 2 de mayo, quizás teniendo en cuenta esta carga pública y también por otras razones, ideó un medio compensatorio nuevo que su Exposición de Motivos denomina «un paso más: no sólo facilita la obtención gratuita del suelo no edificable o con usos no lucrativos, sino que impone la cesión gratuita a la Administración competente de suelo privado edificable -un 10 por 100 del correspondiente al aprovechamiento medio en suelo programado y además el que resulte de la licitación en el no programado- como un componente más de la justa compensación que se exige a los propietarios por los beneficios derivados del proceso urbano», con lo que se consigue rescatar una parte de las plusvalías urbanísticas, en forma de suelo edificable (Exposición de Motivos) o -como dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 1983 - evitar desigualdades en materia de urbanismo, pues el Derecho Urbanístico se rige por los principios de igualdad ante la Ley (Sentencias de 25 de febrero de 1961 y 27 de enero de 1963), de reparto de cargas (Sentencia de 20 de marzo de 1962) y de justa distribución de expectativas y beneficios”

STS de 30 de septiembre de 1986 (ROJ 5083/1986, Pte. Fernández Díaz)

“El justiprecio de la expropiación ha de responder al valor real y actual del bien expropiado, pero no al valor futuro o expectante del mismo, cuya apreciación comporta un margen de subjetividad e incertidumbre incompatible con el principio de la justa compensación económica del bien o derecho, cuya forzosa privación este instituto entraña (...) es constante la doctrina de esta Sala que declara que, para que las resoluciones se consideren suficientemente motivadas, basta que contengan una mención genérica de los criterios de valoración, describiéndolos con claridad, aunque no sea muy prolijamente, y en aquélla se razona por qué no se aplica el artículo 39 de la Ley de Expropiación Forzosa y acude al artículo 43 de dicho texto legal,

justificándose la fijación del precio atendiendo al tipo de cultivo existente y a la influencia urbana por la cercanía de la finca a la capital, por lo que debe rechazarse este motivo de apelación”

STS de 30 de septiembre de 1986 (ROJ 8773/1986, Pte. Fernández Díaz)

“La doctrina de esta Sala es reiterada en la admisión de los valores expectantes, urbanísticos, siempre que realmente se den los factores para su admisión a proximidad a centros urbanos, acceso de la finca a vías públicas de comunicación y creciente expansión de grandes núcleos de población que afecten por su inmediación a la finca expropiada y es de destacar que tal supuesto existe al iniciarse la expropiación por la cercanía clara de la finca expropiada a centro urbano de población, así como el acceso de la misma a vías públicas de comunicación, aparte del valor intrínseco del bien, cual es el predio rústico y tipo de cultivo existente en el mismo en el momento de la ocupación”

STS de 20 de octubre de 1986 (ROJ 8406/1986, Pte. Burón Barba)

“La fuerza vinculante de los actos propios, consagrada en constante jurisprudencia en todos los órdenes jurisdiccionales en cuanto tales actos afecten a una relación jurídico -patrimonial «inter partes», opera en el curso del desarrollo de dicha relación, por lo que por regla general no es trasladable al consenso logrado respecto a un negocio jurídico singular a otra relación jurídica distinta sobre bienes también diferentes surgida en el ámbito de un expediente administrativo de Expropiación forzosa tramitado con entera separación del anterior en el que se logró el acuerdo, salvo que se hubiera demostrado cumplidamente que el repetido convenio anterior significaba un reconocimiento inequívoco, aunque indirecto, del «precio justo» que correspondía a los terrenos a que se refiere la disputa. Ahora bien, tal demostración no se ha hecho en este proceso, y por ende, no hay razón para separarse de la valoración dada por el Jurado con base en los únicos informes presumiblemente imparciales que obran en el expediente”

STS de 17 noviembre de 1986 (ROJ 9321/1986, Pte. González Mallo)

“Tampoco puede prosperar el recurso que por vía de adhesión a la apelación formula la propietaria de la finca expropiada, habida cuenta que: a) La sentencia apelada no se ajustó estrictamente a los valores fijados en los informes periciales, valorando éstos de acuerdo con todas las circunstancias que concurrían en la finca y en conjunción con los valores fiscales, para establecer el justiprecio ya señalado, que no tiene que ser necesariamente el mismo fijado para otras fincas objeto de la misma expropiación, puesto que el mismo puede variar en función de su colindancia con vía pública, configuración y demás características de cada finca”

STS de 2 de febrero de 1987 (ROJ 13333/1987, rec. 598/1993, Pte. Delgado Barrio)

“En efecto la Ley del Suelo parte de la base de que el contenido primario del derecho de propiedad se integra por el aprovechamiento natural del suelo en los términos definidos por la propia naturaleza -uso rústico en su triple versión, agrícola, forestal y ganadera. De aquí deriva: a) Que cuando un terreno se clasifica como suelo no urbanizable sin más, dado que el ordenamiento ni añade ni quita nada al contenido natural del derecho, no será procedente indemnización alguna -artículo 87, 1 del Texto Refundido-; b) Que cuando se clasifica como urbano o urbanizable, puesto que la atribución de estas calidades implica una adición de contenidos al punto de partida natural ya indicado, como contraprestación se impondrán al propietario importantes deberes -artículos 83,3 y 84, 3 del mismo Texto- y c) que cuando dentro del suelo no urbanizable se merman los contenidos naturales de la propiedad, puede resultar procedente la indemnización siempre que se produzca una privación singular de la propiedad, derechos o intereses patrimoniales legítimos (...) Pero aunque el Plan especial llegue a configurar alguna limitación con trascendencia suficiente para provocar la indemnización, ello no puede implicar que su vigencia haya de esperar a que se produzca dicha indemnización: los Planes son inmediatamente ejecutivos, una vez publicada su aprobación definitiva, de suerte que la indemnización no es un prius para su vigencia sino un efecto de ésta. Entenderlo de otra

manera implicaría un apartamiento de los principios propios del planeamiento que, en último término, podría frustrar la finalidad perseguida por el Plan especial litigioso”

STS de 27 de febrero de 1987 (ROJ 12584/1987, rec. 213/1983, Pte. Delgado Barrio)

“Se solicita, en fin, una indemnización con invocación del artículo 87.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo. Ciertamente, el planeamiento se traza en principio pensando en la ciudad y sus habitantes y no en los propietarios de los terrenos. Justamente por ello el artículo 87.1 de dicho Texto Refundido incluye dentro del contenido normal de la propiedad y como elemento integrante del mismo el derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento. El artículo 87.3 contempla el supuesto de vinculaciones o limitaciones singulares para las que no resulta posible aquella distribución equitativa a través de los mecanismos generales, establecidos por la Ley de Suelo: el fracaso o imposibilidad de actuación de dichos mecanismos da lugar, subsidiariamente pues, a su sustitución por una indemnización compensatoria. Ello implica que, en los términos en que se ha planteado este proceso, la reclamación de indemnización de daños y perjuicios resulta prematura: todavía no hay constancia de que no sean posible la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento. No resulta pues necesario examinar el tema de si el supuesto litigioso puede o no subsumirse en el invocado artículo 87.3 del Texto Refundido”

STS de 4 de marzo de 1987 (ROJ 1533/1987, Pte. González Mallo)

“En la sentencia de la Sala Cuarta de 27 de mayo de 1983 se afirma, en relación con una actuación urbanística en Madrid, que no cabe objetar a la aplicación del artículo 3 de la Ley de 1962 la existencia de índices municipales de valoración, porque este aserto no se demostró y por el contrario, en los antecedentes de la aprobación inicial por la Comisión se asevera la carencia de los mismos, afirmación que se refuerza en este caso con la certificación expedida el 9 de mayo de 1985 por el Secretario del Ayuntamiento de Madrid, al expresar que los únicos índices de valoración del suelo aprobados lo fueron a efecto del Arbitrio de Plusvalía y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 511 de la Ley de Régimen Local, que no guardan relación, por su finalidad, tramitación y aprobación, con lo previsto por el artículo 101 de la Ley del Suelo para la valoración de los terrenos en actuaciones urbanísticas, resultando en consecuencia inoperante la pretensión de acreditar el valor fiscal del terreno en los índices periódicos del Arbitrio de Plusvalía”

STS de 21 de abril de 1987 (ROJ 2793/1987, Pte. Santos Briz)

“La condición en los negocios jurídicos, como elemento accidental de la declaración de voluntad, no se presume, sino que ha de ser claramente establecida, pues como ha declarado esta Sala es legal y doctrinalmente incuestionable que la existencia de condición en las obligaciones no se presume, ya que la obligación condicional es la excepción y solamente puede deducirse cuando claramente el ánimo de los contratantes fue hacer depender los efectos del contrato de un acontecimiento futuro e incierto, para cuya determinación los Tribunales han de entrar en la interpretación del contrato al margen de lo que dijese las partes”

STS de 12 de mayo de 1987 (ROJ 11136/1987, rec. 579/1983, Pte. Delgado Barrio)

“El punto de partida es el del contenido del dominio en el suelo no urbanizable -aprovechamiento exclusivamente agrícola, ganadero o forestal-. Dado que en tales supuestos no se establece indemnización alguna -artículo 87.1 del texto refundido- es claro que la Ley de nada ha privado al propietario. Y al propio tiempo, como tampoco añade nada al contenido natural de la propiedad, no se le imponen deberes especiales. En cambio en el suelo urbano y en el urbanizable se incorporan al derecho de propiedad contenidos urbanísticos artificiales que no están en la naturaleza y que son producto de la ordenación urbanística. No sería justa esta adición de contenidos si se produjera pura y simplemente y por ello, como contrapartida, en tales supuestos se imponen importantes deberes -arts. 83.3 y 84.3 del texto refundido- cuyo cumplimiento exige un cierto lapso temporal dada la complejidad de su ejecución. Pues bien, sólo cuando tales deberes han sido cumplidos puede decirse que el propietario ha «ganado» los contenidos artificiales que se añaden a su derecho inicial. No basta así el Plan de detalle para atribuir un derecho derivado del destino urbanístico del suelo previsto en aquél. Tal derecho

sólo se adquiere, sólo se patrimonializa cuando el propietario, cumpliendo sus deberes, ha contribuido a hacer físicamente posible su ejercicio. Es evidente la conexión causal existente entre deberes, por un lado, y aprovechamientos urbanísticos, por otro. Sólo el cumplimiento de aquéllos confiere derecho a éstos”

STS de 16 de junio de 1987 (ROJ 14125/1987, rec. 469/1986, Pte. Fuentes Lojo)

“Debiendo esta Sala, por lo anteriormente expuesto, proceder a efectuar la valoración del bien expropiado, ha de puntualizar, en relación al del suelo propiamente dicho: b) La improcedencia de que dicho precio sea incrementado en el porcentaje previsto por la sentencia apelada, por carecer de justificación al no determinarse de modo concreto la proximidad e influencia que pueda tener la situación de la finca expropiada en relación a la ciudad de Andújar, y deducirse de las resoluciones del Jurado de 1 de febrero de 1984, que desestimó el de reposición contra la anterior de 19 de septiembre de 1983, que tales circunstancias fueron también tenidas en cuenta por el mismo para llegar a la valoración que efectuó, aunque referida al mes de noviembre de 1979; valoración que, como antes hemos dicho, ha de ser incrementada para adecuarla a la que correspondía a la fecha de la iniciación del expediente”

STS de 16 de junio de 1987 (ROJ 4221/1987, Pte. Fuentes Lojo)

“Como es sabido, el concepto jurídico indeterminado de justiprecio se identifica con el del valor real del terreno, es decir, con el que éste tenga en el mercado, constituyendo lo que ha sido llamado «valor de sustitución», o sea, el importe dinerario suficiente para adquirir en el mercado un bien equivalente; ello no puede hacerse, ciertamente, como ya el artículo 42 de la Ley de Expropiación establece para fincas rústicas, mediante su comparación con los precios que hayan sido convincentemente ya establecidos para fincas similares; pero la determinación a través de ello, por tratarse de una operación muy delicada en su ejecución práctica, por el riesgo de imprecisión y, por tanto, de inexactitud que en definitiva comporta, viene contemplando por la jurisprudencia con un criterio riguroso, declarando la insuficiencia del solo hecho de la situación en la misma zona y exigiendo una convincente similitud entre ambas fincas en cuanto a su configuración, naturaleza, situación, accesos, factores subjetivos que puedan concurrir y demás circunstancias influyentes (Sentencias de 3 de mayo, 11 y 18 de junio y 24 de octubre y 5 de diciembre de 1979), es decir, la existencia de una páctica identidad para que pueda estimarse procedente la comparación y consiguiente equiparación, a estos efectos, entre ambas fincas”

STS de 29 de junio de 1987 (ROJ 4503/1987, Pte. Rosas Hidalgo)

“No sólo se toman en cuenta los aprovechamientos agrícolas del terreno, sino también la influencia que incluso en el campo agrícola tiene la proximidad de terrenos a un núcleo de población en orden a la comercialización de los productos, a más de la influencia urbanística innegable que induce sobre los terrenos acrecentando su valor en el mercado, aunque sean legalmente terrenos calificados como agrícolas”

STS de 9 de julio de 1987 (ROJ 4883/1987, Pte. González Mallo)

“Con las perspectivas resultantes de cuanto dejamos expuesto, determinantes de la improcedencia de aplicar tanto los actuales precios de mercado, como los concertados en transmisiones voluntarias e incluso los establecidos en otras expropiaciones, cuando no consta la identidad de los presupuestos fácticos, hemos de verificar a seguido el justo precio definido en vía administrativa y confirmado en la sentencia recurrida, en la cual se relaciona aquél con el «valor asignado en los índices municipales del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos», pero si tenemos en cuenta, según resulta de la certificación municipal obrante en los autos e incluso ha sido reconocido por el propio Ayuntamiento en la contestación a la demanda, que aquel valor asciende a 19000 pesetas metro cuadrado, es visto cómo este precio unitario debe ser el aplicado en el caso de autos por corresponderse con el vigente en la fecha de iniciación del expediente de justiprecio, y toda vez que como antes apuntábamos devienen inoperantes a los efectos que considerábamos tanto las limitaciones a la edificabilidad previstas en el planeamiento como las reducciones previstas en el índice en relación con los incrementos de valor, máxime cuando la Expropiación se ha llevado a cabo de conformidad con lo dispuesto en la Ley de 16 de diciembre de 1954, debiendo finalmente advertirse que ha de prescindirse de

la normativa de la Ley del Suelo, no promulgada cuando se inició la expropiación, computada en el dictamen pericial emitido en el proceso, en diligencia para mejor proveer, en el cual también se fijaba erróneamente el precio establecido para la percepción del impuesto de plusvalía”

STS de 29 de septiembre de 1987 (ROJ 15400/1987, Pte. De Oro-Pulido López)

“Si una de las excepciones de la prohibición de construir en suelo no urbanizable es la de que las edificaciones o instalaciones sean para un destino de utilidad pública o interés social, no cabe la menor duda que en este caso, a la vista de las consideraciones contenidas en el anterior fundamento, se da tal condición, pues las expresiones utilidad pública o interés social son conceptos jurídicos indeterminados a valorar en la resolución que se dicte (art. 44.2.4 del Reglamento de Gestión Urbanística) para lo que habrá de tenerse fundamentalmente en cuenta las circunstancias, datos e informes obrantes en las actuaciones, pues sabido es que la discrecionalidad de la Administración no impide el ejercicio por los Tribunales de la facultad concedida e impuesta en el artículo 106 de la Constitución de control de legalidad de la actuación administrativa así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”

STS de 11 de noviembre de 1987 (ROJ 812/1987, Pte. Rosas Hidalgo),

“Entender que la calificación urbanística de unos terrenos hecha no por las exigencias o conveniencias urbanísticas, sino por estar presumiblemente afectados por una expropiación derivada de una obra pública y dejarlos carentes de valor a los efectos de la determinación del justiprecio de los mismos, supone el desconocimiento del derecho de propiedad, e infringe el artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa”

STS de 16 de noviembre de 1987 (ROJ 9720/1987, Pte. Delgado Barrio)

“La previsión de la cesión gratuita del jardín urbano a que se refiere finalmente el apelante no vulnera el art. 14 de la Constitución. Ciertamente, el planeamiento, en su pura configuración, con muy diferentes calificaciones, en lo que ahora importa, instaura una situación de clara desigualdad entre los propietarios cuyos terrenos se vinculan a muy distintos destinos urbanísticos. Pero inmediatamente ha de indicarse que tal desigualdad -ya se ha aludido a ello- encuentra correctivo en las técnicas establecidas para lograr la justa distribución de los beneficios y cargas del planeamiento. Así las cosas, será de advertir que la delimitación de los polígonos o unidades de actuación -art. 117 del Texto Refundido- integra una actuación reglada y no discrecional, en cuanto que los criterios inspiradores son justamente conceptos jurídicos indeterminados. Pues bien, en lo que a estos autos respecta, no resulta acreditado que la unidad de actuación dibujada no permita aquella distribución de cargas y beneficio. Y sobre esta base, una reparcelación impedirá que la carga del jardín urbano litigioso sea soportada exclusivamente por los propietarios de los terrenos vinculados a dicho destino”

STS de 8 de febrero de 1988 (ROJ 697/1988, Pte. Falcón García)

“Al tratarse de la ejecución de un plan de ordenación urbana, que legitima la expropiación, según el artículo 64 de la Ley del Suelo -Texto de 1976-, los criterios de valoración serán en todo caso los establecidos en esa Ley”

STS de 23 de febrero de 1988 (ROJ 15391/1988, rec. 221/1987, Pte. Mateos García)

“La cuantificación efectuada respecto de los graves e irreversibles efectos que han producido al demandante las lesiones sufridas, no alcanza a cubrir o compensar el denominado «*pretium doloris*», en cuanto este concepto, que reviste categoría independiente y sustantividad propia y distinta de la indemnización cifrada con anterioridad en razón de la incapacidad sobrevenida, ha de ser el equivalente que debe reconocerse por los daños morales y sufrimientos físicos y psíquicos padecidos por las seis sucesivas intervenciones quirúrgicas sufridas a lo largo de poco más de un año e incluso por las dudas que le podía suscitar la consecución o no de la plenitud física, los cuales, repetimos, tienen carácter autónomo e independiente de la incapacidad para continuar los estudios y realizar trabajos y resultan también indemnizables”

STS de 4 de marzo de 1988 (ROJ 1516/1988, Pte. Malpica González Elipe)

“Es suficiente la existencia formal de los dos contratos en pugna, sin disquisiciones en punto a su eficacia, para que los intereses encontrados de los dos compradores tengan forzosamente que resolverse a tenor de los preceptos que se dicen conculcados y que con plena ortodoxia fueron la regla de oro mantenida por la Sala «a quo» para su discernimiento. Desde luego hay que partir siempre de la existencia de la buena fe del segundo comprador, que en este caso ha sido probada, declarada por dicha Sala y no descalificada en los precedentes motivos del recurso, y que constituye el *substrátum* sobre el que opera este fenómeno jurídico inmobiliario, cuya esencia es la protección del tercero hipotecario, para no hacer una entelequia de la institución hipotecaria y una mera ilusión del que negocia con buena fe”

STS de 24 de mayo de 1988 (ROJ 3904/1988, Pte. Rodríguez García),

“La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido a reconocer la concurrencia de expectativas urbanísticas a efectos de fijación del justiprecio, considerando que cuando los terrenos son de naturaleza rústica, pero su ubicación tiene colindancia o proximidad con zonas urbanas cabe apreciar la expectativa urbanística del terreno con efectos de conceder o reconocer a éstos un valor superior al que les correspondía por su utilización agrícola (...) si la expropiación se hace con el fin de llevar a cabo la ampliación de un Colegio, difícilmente cabe apreciar exclusivamente el valor agrícola de los terrenos, prescindiendo totalmente de sus expectativas”

STS de 7 de noviembre de 1988 (ROJ 7825/1988, Pte. Delgado Barrio)

“La clasificación y la calificación del suelo implican la atribución de una determinada calidad que opera como presupuesto desencadenante de la aplicación del estatuto jurídico correspondiente. Este carácter estatutario del derecho de propiedad inmobiliaria significa que su contenido será en cada momento el que derive de la ordenación urbanística, siendo así lícita la modificación de ésta, pues las facultades propias del dominio, en cuanto creación del ordenamiento, serán las concertadas en la ordenación vigente en cada momento”

STS de 3 de febrero de 1989 (ROJ 605/1989, Pte. Martín Martín)

“Con base en doctrina jurisprudencial consolidada, deben resaltarse las siguientes afirmaciones: 1. El principio de la indemnidad o de la reparación integral de todos los daños y perjuicios sufridos, de modo que la reparación atienda a objetivos totalizadores e integrales (Sentencias de 2 de febrero de 1980, 30 de diciembre de 1983, 12 de julio de 1985, 21 de julio de 1988, etc.). 2. El daño indemnizable es únicamente el que se ha producido de una forma real y efectiva, no siendo indemnizables los meramente conjeturados, eventuales o hipotéticos, comprendiendo también a los morales (Sentencias de 16 de mayo de 1977, 26 de enero de 1978, 13 de julio de 1983, 16 de julio de 1984, etc.). 3. Es necesario el acreditamiento mediante una prueba suficiente de tales daños, la cual pesa -conforme a las reglas generales, art. 1214 del Código Civil, etc. - sobre el solicitante”

STS de 3 de febrero de 1989 (ROJ 605/1989, Pte. Martín Martín)

“En cambio, la prueba solicitada por la Administración, consistente en acreditar que la sociedad dicha ha continuado funcionando durante el período de 1 de enero de 1968 a 31 de diciembre de 1985, y cuáles fueron los beneficios medios obtenidos entre esas fechas, el reclamante contesta por escrito de 14 de junio de 1986 diciendo que «no es viable para el perjudicado la consecución de los datos que por su mediación se solicitan». Y sin que en vía procesal se haya solicitado el recibimiento a prueba. Por ello, al valorar esta partida se desconocen no sólo los beneficios que haya podido producir la sociedad, sino incluso el hecho mismo de la existencia de la misma. En consecuencia, se trata de daños eventuales o meramente posibles, resultado de un cálculo apoyado en factores inciertos. En consecuencia, esta falta de certeza unida a la no aportación de prueba alguna justificadora de lo pedido conduce inexcusablemente al rechazo de esta partida, como así se formula en la propuesta de resolución”

STS de 10 de febrero de 1989 (ROJ 15011/1989, rec. 994/1987, Pte. Trillo Torres)

“Conforme a esta doctrina, no puede aceptarse la tesis del Abogado del Estado de que el criterio comparativo es demasiado simple y elemental y que además su utilización no resulta razonada, lo que impediría conocer la motivación y datos en que se había basado el Jurado y, en concreto, la posible razón de semejanza con el supuesto que menciona. Decimos que este argumento no podemos aceptarlo como correcto, porque siendo el punto de referencia legitimador de la utilización del sistema de valoración previsto en el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa el alcanzar a establecer el valor real; de los bienes y derechos objeto de la expropiación, no cabe duda de que la comparación con el valor de otros bienes que se consideren de índole análoga constituye un razonable medio para fijar con acierto su justiprecio”

STS de 18 de marzo de 1989 (ROJ 2045/1989, Pte. Rodríguez García)

“Carece, por tanto, de fuerza de convicción el alegato de que para regular el precio del terreno expropiado debe acudir al valor que éste tenía antes de recaer la aprobación del Proyecto, como pretende el Ayuntamiento invocando al efecto el art. 49 de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879, pues al margen de que este precepto venía referido a las operaciones de reforma interior de grandes poblaciones -que reuniesen, por lo menos, 50000 habitantes-, no puede desdeñarse, si se quiere dar debida satisfacción al principio de indemnidad presente en el art. 33,3 de la Constitución, que la Expropiación no se hizo efectiva hasta treinta y siete años después de que tuvo lugar la aprobación del Proyecto Legitimador, como consecuencia de una serie de vicisitudes”

STS de 18 de abril de 1989 (ROJ 2551/1989, Pte. Hernando Santiago)

“(las expectativas), exigía que fueran reales y resultasen probadas, sin que pudieran derivar de la obra que motivase la expropiación (...) el precio justo de la expropiación debe aproximarse al valor de sustitución que otorga al perjudicado la cantidad suficiente para sustituir o reponer en su patrimonio otro bien de naturaleza análoga del que ha sido desposeído, de suerte que se responda a los principios de conversión y equivalencia”

STS de 5 de mayo de 1989 (ROJ 2809/1989, Pte. Sánchez Andrade y Sal)

“El criterio mantenido por el Jurado no puede aceptarse, toda vez que efectúa una valoración como si se tratase exclusivamente de una parcela rústica, aumentada la cuantía por analogía con la valoración de un terreno contiguo, porque no tuvo en cuenta las expectativas urbanísticas y tampoco puede servir de criterio orientador el que otro propietario haya aceptado por avenencia un determinado precio, ya que entonces no se trata de tasación normal, pues han podido influir otros motivos de índole subjetiva, que pudieron mover a dicho propietario a aceptar el precio ofrecido”

STS 13 de julio de 1989 (ROJ 4225/1989, Pte. González Mallo),

“Por otra parte, una actuación de la Administración al dar cumplimiento a los preceptos de la ley (...) para que pueda declararse vulneradora del principio de igualdad, es necesario acreditar que tal actuación fue arbitraria y discriminatoria”

STS de 14 de diciembre de 1989 (ROJ 7314/1989, Pte. García Ramos Iturralde)

“Tampoco pueden ser acogidas las alegaciones que ahora se analizan si se tiene presente, por un lado, que en el aludido fundamento sexto de la Sentencia recurrida se recoge el criterio, apoyado en declaraciones de esta Sala, de que para hallar la depreciación de un edificio, además de la antigüedad en determinados casos hay que tener en cuenta también factores como la calidad de los materiales y técnicas constructivas, así como también los cuidados de conservación que el edificio haya recibido y por otro lado, que el índice de depreciación aplicado en el dictamen que sirvió de base a la declaración de ruina hay que considerarlo, como hace la Sala de instancia, como razonable habida cuenta de la depreciación que implica para el edificio litigioso dada la antigüedad de éste”

STS de 27 de diciembre de 1989 (ROJ 10948/1989, Pte. Hernando Santiago)

“Partiendo pues de la condición de solar de la finca o terreno expropiado, de conformidad con lo prevenido por el art. 36.1 de la Ley de Expropiación Forzosa la tasación se ha de efectuar referida al valor que tenga el bien al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, precisión temporal que según se indica por la propia Administración en la comunicación requiriendo Hoja de Aprecio de la propiedad, de fecha de 13 de enero de 1983 (Doc. n° 4, de los acompañados a la demanda) debe ser el día 14 de diciembre de 1982, fecha que la propia Administración hace constar a los efectos previstos en el art. 29 de la Ley de Expropiación Forzosa y 30 de su Reglamento, como la legal de iniciación del expediente, y teniendo el terreno la condición de solar, el valor será, según señala el art. 38.1, el que tenga asignado para los efectos del arbitrio municipal sobre incremento del valor de los terrenos, aumentado en un diez por ciento o en defecto de éste el valor en venta fijado a efectos de la contribución territorial”

STS de 6 de febrero de 1990 (ROJ 963/1990, Pte. Fernández-Cid de Termes)

“El instante en que se produce la adquisición de lo comprado no se identifica con el perfeccionamiento a que se refiere este artículo, porque tal base contractual únicamente confiere al comprador un «ius ad rem» sobre la cosa objeto de la estipulación y una acción de índole meramente personal para reclamar su entrega con apoyo en los dos artículos 1461 y siguientes, de forma que el dominio sobre la cosa, necesario para ejercitar la terceraía, sólo nace, repetimos, cuando concurren título y modo, faltando aquél cuando falta el precio, consumándose el contrato sólo con la entrega del mismo y de la cosa”

STS de 5 de marzo de 1990 (ROJ 2007/1990, Pte Garayo Sánchez),

“Son expropiaciones no urbanísticas, son aquellas expropiaciones que se efectúan para ejecutar Planes de Ordenación Urbana, en los que se expropian bienes y derechos con la finalidad de proporcionar a un determinado sector la infraestructura aneja a la obra urbanizadora, sin que lo sean cuando lo afectado no es la ejecución de un Plan de Urbanismo antecedente, sino el dotar de servicio a la población, dimanante de una actuación aislada en suelo urbano”

STS de 19 de abril de 1990 (ROJ 15647/1990, Pte. Barrio Iglesias),

“Según se desprende (...) del Reglamento de Gestión Urbanística, por una parte la ejecución de los planes de ordenación por polígonos completos o unidades de actuación no es la única forma de llevarla a cabo, sino que sólo viene impuesto cuando se actúa por alguno de los sistemas legalmente establecidos -compensación, cooperación o expropiación-, pudiendo prescindirse de unos y otras cuando se trata de ejecutar directamente los sistemas generales o alguno de sus elementos o de realizar actuaciones asiladas en suelo urbano, en que la forma de operar es la expropiación urbanística -no el sistema de expropiación- a ejercitar sobre el suelo que sea necesario”

STS de 20 de febrero de 1990 (ROJ 1478/1990, Pte. Mateos García)

“El acudimiento a los criterios estimatorios del art. 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, resultaba corolario obligado del hecho de que la evaluación practicada con arreglo a la normativa específica de la misma Ley contenida en los artículos anteriores no resultaba conforme con el valor de los bienes objeto de expropiación, según determina el precepto mencionado y por ello no pueden tacharse de erróneos los acuerdos recurridos que ante aquella disconformidad constatada, computó precios unitarios que respondían a las características propias de los terrenos ocupados, reseñadas en el párrafo anterior y determinaban el eaiivalente económico sustitutivo de la privación que imponía la expropiación, debiendo en fin hacer notar que el justo precio ha sido definido, con arreglo al valor real del predio en la situación que tenía no pudiendo ser minusvalorado so pretexto del carácter inundable que se achaca a aquél, sin demostración suficiente, de otro lado”

STS de 30 de marzo de 1990 (ROJ 3019/1990, Pte. Sánchez Andrade y Sal)

“Que el segundo de los puntos a debatir en el presente proceso, es el precio de la total superficie de la parcela afectada por la expropiación, y para la obtención del mismo tenemos que

atenernos a las siguientes reglas: 1- La valoración de los bienes expropiados ha de referirse a la fecha en que se inicia el expediente de justiprecio, tal y como ordena el art. 36 de la Ley de Expropiación Forzosa y reiterada jurisprudencialmente entre otras las Sentencias de 10 y 16 de junio de 1987 de la Sala Quinta del Tribunal Supremo. 2- Las expropiaciones llevadas a cabo con ocasión de obras estatales, cuales son las variantes de carreteras, accesos a poblaciones, ajenas a planeamientos urbanísticos, devienen inaplicables los criterios determinados en la Legislación del Suelo, ya que los bienes expropiados han de ser justipreciados con arreglo a las normas de la Ley de Expropiación Forzosa y por su Reglamento, tal y como establece el art. 17 de la Ley de Carreteras 51/1974, de 19 de diciembre y el Reglamento de 8 de febrero de 1977, todo ello de acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo”

STS de 7 de julio de 1990 (ROJ 11618/1990, Pte. Duret Abeleira)

“Es patente que el acuerdo impugnado no se atuvo primordialmente a la realidad física de dichos terrenos, determinada por una evidente proximidad al casco urbano, con las consiguientes expectativas urbanísticas que aquélla comporta, junto a factores como son el fácil acceso a vías de comunicación e inmediatez a edificaciones del extrarradio, siendo así que la realidad física es fundamental en esta materia y ante ella debe rendir tributo la derivada de meras calificaciones jurídicas, imponiendo una justa compensación que ha sido reconocida por múltiple doctrina jurisprudencial, concorde con la admisión de los valores expectantes urbanísticos”

STS de 7 de julio de 1990 (ROJ 11619/1990, Pte. Duret Abeleira)

“Se trata de terrenos con un valor agrícola y calificados en el planeamiento como no urbanizables, porque no están sujetos a dicho impuesto. Toda vez que dichos criterios sólo serían válidos en cuanto se tratara de efectuar la valoración con base al artículo 38 LEF (...) determinan auténticamente ese mayor valor, aparte de su destino meramente agrícola”

STS de 14 de julio de 1990 (ROJ 11769/1990, Pte. Garayo Sánchez)

“Igual suerte desestimatoria ha de seguir la pretensión de la Corporación apelante de incluir en el justiprecio el 5 por 100 de afección, dado que sus argumentos parten de una premisa inexacta; en efecto, la tesis que sostiene la Corporación de haber caducado el justiprecio primeramente establecido es aplicable en aquellos casos en que la nueva evaluación no es una actualización del justiprecio fijado inicialmente, sino otra valoración no condicionada por la anterior ya caducada y, por ende, inexistente, mas en este caso es precisamente la Corporación apelante quien valoró nuevamente los bienes expropiados mediante una simple operación que partiendo del justiprecio primeramente establecido aplica los índices correctores y como se trata de un valor que, conforme el art. 26 del Reglamento Expropiatorio, ha de entenderse como partidaalzada no susceptible de premio de afección, el computo del 5 por 100 supondría duplicar tal premio, originando un incremento no justificado”

STS de 16 de julio de 1990 (ROJ 11773/1990, Pte. Garayo Sánchez)

“La sentencia apelada, al igual que el Jurado, hace aplicación del art. 43 de la Ley de Expropiación Forzosa como el más idóneo para alcanzar el justo precio del bien expropiado, y subsana la omisión y el error padecido por el Jurado; la omisión, que se produce al no valorar las expectativas urbanísticas que nacen de la proximidad de los terrenos expropiados al casco urbano de la ciudad, cerca de la vía férrea, en el camino del cementerio y el error, al estimar inaplicable para determinar el justiprecio de la finca el valor asignado al terreno a efectos del impuesto llamado de plusvalía por no estar sujeta la finca a dicho impuesto, que rechaza con cita de la Sentencia de esta Sala de 14 de diciembre de 1987, que sigue la doctrina recogida en Sentencias de 24 de octubre de 1983 y 9 de julio de 1984, entre otras; como dice la sentencia de 29 de marzo de 1984 «el índice sobre el arbitrio de plusvalía proporciona un dato significativo para la valoración de la parcela, en cuanto según el art. 509 de la Ley de Régimen Local en él se fijan los tipos unitarios del valor corriente en venta de los terrenos enclavados en el término municipal, y ofrece, por consiguiente, un elemento objetivo que debe tomarse como antecedente orientador de la mayor importancia para fijar el justiprecio cuando se aplica, como en este caso la Ley de Expropiación Forzosa, comparándolo con las demás circunstancias que concurren»”

STS de 20 de julio de 1990 (ROJ 5899/1990, Pte. Morales Morales)

“Como vendedor y comprador, al celebrar el contrato objeto de *litis*, partieron siempre de la certeza de la reparcelación, de la que únicamente desconocían la fecha de aprobación de la misma, al señalamiento de la llegada d tal acontecimiento, como momento determinante de la consumación del contrato de compraventa ya perfecto, no puede corresponderle el carácter de condición –dado que la esencia de ésta radica precisamente en la incertidumbre acerca de la realización del evento- sino de plazo, pues esta calificación corresponde al día que necesariamente ha de venir aunque se ignore cuándo -*dies incertus an et incertus quando*-, conforme establece el artículo 1125 del Código Civil, siendo la llegada de dicho acontecimiento -aprobación de la reparcelación- la que constreñía a ambas partes contratantes al otorgamiento total del contrato, mediante el otorgamiento de la correspondiente escritura de compraventa y el pago del resto del precio”

STS de 26 de septiembre de 1990 (ROJ 6052/1990, Pte. De Oro-Pulido López)

“El artículo 232 de la Ley del Suelo recoge el principio de responsabilidad de la Administración conforme al régimen jurídico general, especificando, además, que en ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado; régimen legal que viene constituido por la norma contenida en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, según la cual la simple anulación en vía administrativa, o por los Tribunales de lo Contencioso, de las resoluciones administrativas, no presupone derecho a indemnización, es decir, que aun aceptando que toda anulación de una licencia ocasiona alguna clase de perjuicio al titular de la misma, ello no quiere decir que «ste perjuicio deba imputarse siempre y en todo caso a la Administración por el simple hecho de que la jurisdicción anule el acto administrativo, sino que es necesario, según reiterada jurisprudencia, delimitar los presupuestos productores de esa responsabilidad, para lo que resulta imprescindible valorar todas las circunstancias concurrentes en relación con la conducta del particular dentro del procedimiento de concesión de la licencia”

STS de 10 de octubre de 1990 (ROJ 7143/1990, rec. 945/1989, Pte. Esteban Álamo)

“Por eso, para resolver el problema, no basta con el análisis de la norma citada, sino que hay que interpretar, tal y como tiene expresado esta Sala en su sentencia no 414/1987, de 16 de junio, el concepto jurídico indeterminado de interés legítimo, que no debe quedar reducido al campo del recurso de amparo, porque –como la sentencia del Tribunal Constitucional nº 60/1982, de 11 de octubre- de no aceptarse su extensión a la vía judicial contenciosa, el mismo derecho de tutela judicial efectiva podría quedar comprometido. Tal doctrina supone que el Colegio accionante, entre cuyos fines se halla el de la defensa de los intereses profesionales de sus asociados, está perfectamente legitimado para interponer el presente contencioso para impugnar unos acuerdos que afectan a los intereses profesionales de sus colegiados”

STS de 24 de octubre de 1990 (ROJ 7612/1990, rec. 1147/1988, Pte. Hernando Santiago)

“Aun cuando la obra que motiva y habilita la expropiación que nos ocupa está constituida por el llamado «Proyecto (reformado) de ampliación del Paseo de Prieto Moreno» tal obra no puede tener la consideración, a los efectos enjuiciamiento, de urbanística, en el sentido técnico-jurídico que tal vocablo tiene en las leyes que forman la ordenación urbanística y aprovechamiento y regulación del uso del suelo, en razón a que, como viene siendo declarado por esta Sala en Sentencias de 25 de octubre de 1977 y 5 y 6 de marzo de 1990, sólo tienen el carácter de expropiaciones urbanísticas las que se efectúan para ejecutar Planes de Ordenación Urbana en los que se expropián bienes y derechos con la finalidad de proporcionar a un determinado sector la necesaria infraestructura aneja a la obra urbanizadora, sin que lo sea cuando lo afectado no es la ejecución de un Plan de Urbanismo, sino el dotar de servicio a la población, y ello aun cuando el objeto del servicio público a establecer se hallase contemplado en los correspondientes Planes Generales y Parciales, puesto que esta circunstancia no califica, por sí misma, como urbanística la expropiación llevada a cabo”

STS de 24 de octubre de 1990 (ROJ 7567/1990, Pte. Santos Briz)

Afirma esta Sentencia que el titular de un derecho de opción no inscrito puede ejercitar ese derecho contra el tercero que adquirió e inscribió el bien, siendo conocedor de que al hacerlo perjudicaba la expectativa del optante.

STS de 25 de octubre de 1990 (ROJ 7642/1990, Pte. Garayo Sánchez),

“Son expropiaciones no urbanísticas aquellas que se efectúan para ejecutar Planes de Ordenación Urbana, en los que se expropián bienes y derechos con la finalidad de proporcionar a un determinado sector la infraestructura aneja a la obra urbanizadora, sin que lo sean cuando lo afectado no es la ejecución de un Plan de Urbanismo antecedente, sino el dotar de servicio a la población, dimanante de una actuación aislada en suelo urbano”

STS de 21 de diciembre de 1990 (ROJ 9585/1990, rec. 1989/1989, Pte. Martín Del Burgo y Marchán)

“Sin poder desconocer la verdad de parte de estas afirmaciones, no es menos cierto que el Plan Especial en cuestión afecta, en primera lugar, a una parte muy concreta del interior de la ciudad de Tarragona, sin conexión con sistemas generales que rebasen el exterior de la misma y, por lo tanto, el interés legítimo de la Corporación municipal en la defensa del modelo urbanístico de su propio contorno”

STS de 18 de febrero de 1991 (ROJ 897/1991, Pte. Hernando Santiago)

“El hecho de que el Jurado haya tenido en cuenta la influencia urbana que el terreno expropiado poseía sin que en otras valoraciones esa influencia haya sido valorada, no viola norma constitucional alguna, ni precepto legal ordinario, siendo esa apreciación corriente en los supuestos en los que concurren circunstancias como las presentes, en las que el bien viene calificado como suelo no urbanizable pero su situación inmediata al casco urbano le concede unas expectativas que, aplicado el criterio del artículo 43 LEF, no pueden olvidarse”

STS de 18 de febrero de 1991 (ROJ 15734/1991, Pte. Hernando Santiago)

“La doctrina jurisprudencial es reiterada en la admisión de los valores expectantes urbanísticos, ajenos al plan u obra que motiva la acción expropiatoria, siempre que realmente se den los factores para su admisión, de proximidad a centros urbanos, acceso de la finca a vías públicas de comunicación y creciente expansión de los núcleos de población, que afecten por su inmediatez a la finca expropiada”

STS de 6 de marzo de 1991 (ROJ 15015/1991, Pte. Morenilla Rodríguez)

“La reclamación está fundada en la aplicación al Derecho administrativo del principio de la prohibición del enriquecimiento sin causa a costa de otro o «cuasi contrato de enriquecimiento indebido» que produce como efecto el resarcimiento al empobrecido, cumplidos los requisitos que aseguran su recta y estricta aplicación”

STS de 12 de marzo de 1991 (ROJ 1443/1991, Pte. Mendizábal Allende)

“En ese aspecto no está de más perfilar tal figura para averiguar si puede actuar como parte en este proceso, ya que hay situaciones en las cuales quien denuncia puede invocar con éxito la legitimación activa. Es el caso, por ejemplo, del denunciante beneficiario de la Expropiación forzosa en el ámbito de las viviendas de protección oficial ocupadas ilegalmente. Ocurre también cuando el denunciante reclama el derecho al premio por la aprehensión de géneros o efectos objeto de contrabando, pero exclusivamente para hacer efectiva esa participación (art. 84 Decreto 2.166/1964, de 16 de julio). Fuera de tales supuestos, quien denuncia una determinada conducta carece en principio de interés personal para depurar la responsabilidad disciplinaria del denunciado. La protección y el amparo de los derechos subjetivos o de los intereses legítimos que pudieren haber resultado lesionados por la actuación constitutiva, en su caso, de infracción y por ello, merecedora de una sanción, tienen otras vías abiertas en nuestro ordenamiento jurídico, como puede ser entre ellas, la exigencia de la responsabilidad civil de la

Administración o del funcionario con la correlativa indemnización, para lo cual sí estaría legitimado el perjudicado. El denunciante es aquí un tercero simple, carece, por tanto, de la cualidad de parte legítima y, en consecuencia, resulta inviable procesalmente su pretensión de impugnar el archivo del expediente y los acuerdos que traen causa de tal decisión”

STS de 27 de marzo de 1991 (ROJ 1909/1991, Pte. Delgado Barrio)

“Ciertamente el Plan, decisión eminentemente discrecional, es ante todo desigualdad, dibuja el modelo territorial elegido como marco físico de la convivencia y para ello atribuye al suelo el destino urbanístico en cada caso más conveniente desde el punto de vista del interés público (...) naturalmente esta desigualdad ha de ser una desigualdad justificada y compensada, «justificada» en el momento del planeamiento y «compensada» en el momento de la ejecución”

STS de 3 de abril de 1991 (ROJ 13763/1991, Pte. Fuentes Lojo)

“Por la propia naturaleza del premio de afección y la finalidad que está llamado a cumplir, y que lo que se pretende con él según el propio sentido de la frase «premio de afección» y cada uno de los conceptos que engloba, es el de compensar, de alguna forma y en lo posible, el aprecio espiritual al bien expropiado que pueda tenerlo el dueño, por lo que no existe razón de ninguna clase para no otorgarlo a aquellos bienes afectados por las expropiaciones urbanísticas”

STS de 29 de abril de 1991 (ROJ 14148/1991, Pte. Delgado Barrio)

“La jurisprudencia viene entendiendo que las ordenaciones urbanísticas del tipo de la que se ha recogido en el primer fundamento de derecho, integran una vinculación singular (Sentencias de 19 de julio y 20 de diciembre de 1988; 24 de abril, 17 de mayo, 11 de octubre y 29 de noviembre de 1989)”

STS de 30 de abril de 1991 (ROJ 14278/1991, Pte. Hernando Santiago)

“Tales argumentos no son convincentes porque la Sentencia apelada incorpora a los datos que tuvo en cuenta el Jurado el dictamen del Arquitecto Superior que valora la parcela expropiada en atención a sus expectativas urbanísticas (...) valoración que ha de ser examinada con arreglo a las reglas de la sana crítica conforme al art. 632 de la misma Ley, lo que conduce a estimar prevalente la valoración del perito porque a la imparcialidad que supone el sistema procesal de designación se une la apreciación de expectativas urbanísticas y el valor que la corporación demandada tenía atribuido al terreno expropiado a los efectos de la exacción del impuesto municipal sobre el incremento del valor de los terrenos, valor este último que si bien no encaja en el art. 38 de la Ley Expropiatoria por tratarse de un terreno no edificable, lo que hizo la Sentencia apelada fue aplicar la solución avalada por reiterada jurisprudencia de esta Sala que tiene declarado que la Expropiación de suelo sin finalidades urbanísticas permite aplicar el criterio abierto del art. 43 de la Ley de Expropiación Forzosa y conjugar las circunstancias turísticas y las expectativas urbanísticas con los valores fiscales vigentes a la fecha de la expropiación”

STS de 30 de abril de 1991 (ROJ 2332/1991, rec. 1821/1991, Pte. Hernando Santiago)

“Lo que se compensa es la especial estimación o aprecio que para el expropiado representa la pérdida de un bien o la titularidad de un derecho”.

STS de 7 de mayo de 1991 (ROJ 14069/1991, Pte. Garayo Sánchez)

“El valor real no es el precio, ni el valor en venta de un bien, sino la estimación económica o precio verdadero, no ilusorio, aparente o meramente imaginario de una cosa”

STS de 11 de junio de 1991 (ROJ 15771/1991, Pte. Hernando Santiago)

“No obstante lo que antecede, sí parece oportuno poner de relieve que las consideraciones que precedan no empañan ni desnaturalizan el hecho real o incontrovertido de haberse realizado por el Ayuntamiento expropiante una ocupación absolutamente ilegal de los terrenos expropiados, que en el supuesto de no haberse ejecutado o materializado la obra habilitante de

la expropiación, podrían haber dado lugar a la reposición en la esfera dominical del actor, de los terrenos objeto de expropiación, pero que al haberse aquélla producido ya y ante la imposibilidad de una *restitutio in integrum*, tal actuación desconocedora de las previsiones legales sobre la materia, deben conllevar, como secuela derivada de tan ilegal proceder, del derecho del autor a ser indemnizado por la ocupación ilegalmente realizada, indemnización de perjuicios que por economía procedimental el actor puede incluir en su hoja de aprecio del bien expropiado, como un elemento indemnizable más dentro del contexto de la expropiación, debiendo de señalarse, por último, que la demora en la formulación de la hoja de depósito previo no puede comportar para el interesado una merma en el percibo de intereses del depósito previo a la ocupación, pues si la misma debió realizarse antes de la ocupación, a esta fecha ha de remitirse el dies a quo del devengo de tales intereses, esto es, al día inmediato anterior al que tuvo lugar la ocupación real y efectiva de los terrenos expropiados y no a partir del momento posterior en que dicha hoja fue efectivamente realizada”

STS de 2 de julio de 1991 (ROJ 3825/1991, Pte. Mateos García),

“Son expropiaciones urbanísticas por tratarse de las de construcción de un polígono industrial en ejecución de un plan parcial”

STS de 20 de septiembre de 1991 (ROJ 4709/1991, Pte. Garayo Sánchez)

“De ahí la famosa «lotería urbanística» que premiaba aquellas expropiaciones realizadas al amparo de la libertad estimativa del artículo 43 LEF (expropiación ordinaria), frente a las que se realizaban bajo los criterios urbanísticos de la Ley del Suelo”

STS de 25 de septiembre de 1991 (ROJ 4836/1991, Pte. Barrio Iglesias)

“Uno de los principios rectores del ordenamiento urbanístico es el de la equitativa distribución de beneficios y cargas derivadas del planeamiento, principio general de Derecho que tiene su fundamento en el de igualdad -sustancialmente recogida, entre otros, en los arts. 1, 9, 14 y concordantes de la Ley Fundamental - y que ya estaba vigente en la primitiva Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, conforme deriva de varios de sus preceptos como el art. 81.1 que exigía la reparcelación si los terrenos de un propietario se veían perjudicados en más de un sexto de la superficie de su pertenencia y que hoy constituye eje del vigente Texto Refundido, según resulta de una interpretación conjunta y finalista de la Ley, de la que son exponente los artículos 83.4, 87.1, 97.2, 117, etc. (...) Las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no puede ser objeto de distribución equitativa entre los interesados conferirán derecho a indemnización”

STS de 21 de noviembre de 1991 (ROJ 6527/1991, rec. 2391/1991, Pte. Rodríguez-Zapata Pérez)

“La excepción de falta de legitimación de la Entidad demandante para interponer los recursos contencioso- administrativos acumulados por falta de interés a que se refiere la dirección letrada del Ayuntamiento, queda descartada dada la amplitud que en la actualidad ha de darse al concepto de interés para recurrir a que se refiere el artículo 28 de la Ley jurisdiccional, determinado tradicionalmente por el interés directo del recurrente interpretado generosamente por la Jurisprudencia, que venía configurándolo como aquél que de prosperar el recurso produciría al demandante un beneficio económico, moral o de cualquier otra índole, y que hoy día ha de ceder en favor de un interés legítimo de mayor amplitud que el directo, debido a la vigencia de los artículos 106 y 24 de la Constitución que recogen respectivamente los principios constitucionales de revisión plena de toda la actividad administrativa y de tutela efectiva de los ciudadanos titulares de derechos e intereses legítimos; debiéndose incluir entre éstos los de aquellas Entidades que como la actora interponen recursos en cumplimiento de los fines que determinaron su constitución”

STS de 21 de noviembre de 1991 (ROJ 13377/1991, Pte. García Manzano)

“Ha de partirse de que la parcela expropiada, si bien ha de considerarse como terreno o suelo rústico o no urbanizable, goza de unas innegables expectativas urbanísticas que han de

incrementar su valor intrínseco, según viene reconociendo en casos similares la doctrina jurisprudencial (...) lo que le confiere un superior valor al propiamente agrícola o rústico, derivándose también dichas expectativas de aprovechamiento urbanístico de la colindancia al terreno en que se asientan las viviendas e instalaciones recreativas que se han mencionado”

STS de 18 de febrero de 1992 (ROJ 16541/1992, Pte. Sanz Bayón)

“Esta Sala ha precisado que sólo tienen el carácter de expropiaciones urbanísticas las que se efectúan para ejecutar Planes de Ordenación Urbana en los que se expropián bienes y derechos con la finalidad de proporcionar a un determinado sector la necesaria infraestructura aneja a la obra urbanizadora, sin que lo sean cuando lo afectado no es la ejecución de un Plan de Urbanismo antecedente, sino el dotar de servicio a la población, dimanante de una actuación aislada en suelo urbano”

STS de 25 de febrero de 1992 (ROJ 1503/1992, Pte. Santos Briz)

“Es cierto que podría admitirse que una ampliación del principio de libertad contractual o de autonomía de la voluntad del accionista representado permitiría como acto lícito o no contrario a la Ley ni a la moral que otros le representasen estando él mismo presente; pero tal solución desvirtúa la esencia del negocio representativo y consiguientemente la representación conferida y abre la posibilidad inadmisibles de que un representante en el mismo acto a que se asiste el representado pueda manifestar una voluntad contraria a la del «dominus negotii», por eso es de considerar que tal presencia del titular representado anula o revoca la representación, máxime cuando, como se manifestó en la Junta controvertida, le fue advertido a la recurrida que podría ejercitar su derecho de voto por todas las acciones de que es titular y, por tanto, no se le privó de tal derecho fundamental de accionista”

STS de 28 de febrero de 1992 (ROJ 16165/1992, Pte. Hernando Santiago)

“Y habida consideración que no es posible, cuando se determina el valor inicial tomar en consideración valores y rendimientos que tengan relación directa o indirecta con la posible utilización urbana de los terrenos (párrafo final del art. 105.1 de la Ley citada) como se ha realizado en todos los informes periciales que aparecen unidos, al expediente”

STS de 14 de abril de 1992 (ROJ 12127/1992, Pte. Pastor López)

“En segundo término y a mayor abundamiento, porque según disponen los arts. 76 y 87.1 de la Ley del Suelo, las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en dicha Ley o, en virtud de la misma, por los Planes de ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios, sin que, como regla general, la nueva ordenación del uso de los terrenos y construcciones confiera a los propietarios derecho a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística; de donde se desprende que la norma contenida en el apartado 2 del citado art. 87, en que se fundamenta la pretensión indemnizatoria deducida por la parte actora, tiene carácter excepcional (...) no sólo en cuanto prevé que la facultad de modificación de la ordenación de los terrenos y construcciones establecida que, en ejercicio del ius variandi, asiste a la Administración (como sucede en el presente caso con el cambio de clasificación de suelo de la parcela litigiosa) sólo podrá dar lugar a indemnización si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para la ejecución de los respectivos Planes o Programas, sí que también en cuanto a la estricta exigencia de la carga procesal de probar la concurrencia de todos los requisitos exigidos por la jurisprudencia para la aplicabilidad de este precepto”

STS de 30 de noviembre de 1992 (ROJ 8776/1992, rec. 46/1989, Pte. González Mallol)

“No parece que pueda ampararse en dichos preceptos la indemnización solicitada con base en la frustración de meras expectativas de derecho, además de que, admitir lo contrario conduciría a una petrificación legislativa para evitar las importantes consecuencias económicas de modificaciones que pretendan adaptar la legislación anterior, dentro del marco constitucional, a las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales, cuando, como ocurre con frecuencia,

conlleven una privación de expectativas generadas por las Leyes que se modifican -supresión o modificación en la ubicación geográfica de órganos administrativos o judiciales, modificaciones de plantillas o régimen de ascensos, limitaciones en cuanto a las personas a las que la legislación anterior reconocía el derecho a subrogaciones arrendaticias, etc.”

STS de 25 de enero de 1993 (ROJ 20110/1993, Pte. Esteban Álamo)

“El cambio de régimen jurídico puede derivarse por los numerosos adquirentes de parcelas y ello en una constante consecuencia de la modificación o revisión de Planes de urbanismo, pues su vigencia sólo crea una expectativa de derecho que al no consolidarse en una ejecución concreta dentro de los plazos previstos, queda sujetos a las modificaciones producidas con posterioridad y, en definitiva, a la prevalencia del interés general sobre el particular, según los términos de la Ley del Suelo”

STS de 5 de marzo de 1993 (ROJ 1227/1993, rec. 6040/1990, Pte. Lecumberri Martí)

“Esta alegación no puede prosperar, pues, el Organo Tasador partió del valor de los terrenos a efectos de la Contribución Territorial Urbana, que fue corregido, de conformidad con el artículo 43 de la Ley de Expropiación, en atención a las características intrínsecas del mismo y el grado de urbanización, aplicando un valor unitario de 204'12 ptas./m². Se cumplió así la finalidad inspiradora del instituto expropiatorio de que, quienes se vean privados por razones de utilidad pública o interés social de un bien o derecho, reciban una compensación dineraria que corresponde a su valor real, sin que represente una merma injustificada del patrimonio del expropiado, ni tampoco un enriquecimiento injusto”

STS de 31 de marzo de 1993 (ROJ 2195/1993, Pte. Hernando Santiago)

“Las plusvalías o las minusvalías que los bienes puedan sufrir como consecuencia de la ejecución del Plan o de la obra que determina la Expropiación no deben ser elementos incidentes en los justiprecios, los cuales han de representar lo más adecuado y acertadamente posible el valor real que los bienes tengan en el momento de la expropiación, sin afectar en pro o en contra esas eventuales depreciaciones o incrementos que los mismos puedan representar, sin embargo la doctrina jurisprudencial es reiterada en la admisión de los valores expectantes urbanísticos ajenos al Plan u obra que motiva la acción expropiatoria, siempre que realmente se den los factores para su admisión, de proximidad a centros urbanos, acceso de la finca a vías públicas de comunicación y creciente expansión de los núcleos de población que afecten por su inmediación a la finca expropiada, que es lo que acontece en el presente caso, en que el Jurado toma en consideración su proximidad a zona urbana, hecho, se dice, le confiere ciertas expectativas urbanísticas”

STS de 31 marzo de 1993 (ROJ 19320/1993, Pte. Hernando Santiago)

“En las llamadas expropiaciones ordinarias, al poderse aplicar el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, uno de los elementos a ponderar en la determinación del justo precio como forma de obtener el valor de reposición compensatorio del sacrificio patrimonial que para el expropiado supone la privación del bien o derecho a expropiar, lo constituye las llamadas expectativas urbanísticas (...) sin embargo la doctrina jurisprudencial es reiterada en la admisión de los valores expectantes urbanísticos ajenos al plan u obra que motiva la acción expropiatoria, siempre que realmente se den los factores para su admisión, de proximidad a centros urbanos, acceso de la finca a vías públicas de comunicación y creciente expansión de los núcleos de población que afecten por su inmediación a la finca expropiada”

STS de 7 de abril de 1993 (ROJ 2356/1993, rec. 502/1992, Pte. Álvarez Cruz)

“Este Tribunal Supremo tiene declarado, en armonía con la doctrina emanada del Tribunal Constitucional, que, para que un derecho adquirido pueda considerarse existente, dentro de una relación intertemporal o de sucesión de normas, tiene que haberse producido la consolidación de una situación jurídica bajo el imperio del ordenamiento anterior, y que la consolidación de un derecho requiere la concurrencia de cuantos requisitos sean necesarios para el perfeccionamiento del acto, según las exigencias de la anterior normativa, y por ello no

basta que el derecho haya nacido, ya que ello es una mera expectativa, sino que tiene que haberse producido la consolidación de la situación jurídica bajo el imperio del ordenamiento anterior, lo que se justifica por el respeto que merece el campo de acción del legislador y las posibilidades de reforma del ordenamiento propios de un Estado social y democrático de derecho. Lo que significa que si el régimen de la Caja de Pensiones quedó extinguido el 1 de octubre de 1987 ya no es posible el reconocimiento de derechos todavía no consolidados bajo esa normativa y no acogidos en la nueva, pues ello equivaldría a otorgar eficacia jurídica a meras expectativas y negar virtualidad operativa a la sucesión de regímenes de previsión en el tiempo”

STS de 23 de abril de 1992 (ROJ 3403/1993, rec. 145/1990, Pte. Villagómez Rodil)

“El artículo 1124 del Código Civil lo ha interpretado la doctrina de esta Sala como norma general en relación a la facultad jurídica de producir la resolución de toda clase de obligaciones recíprocas y cuando estas se refieren a la compraventa de bienes inmuebles, se complementa con el precepto 1504 de dicho Código, de tal manera que para que pueda prosperar la acción resolutoria que este artículo contiene, han de concurrir los requisitos que para el ejercicio de la del 1124 citado que, la jurisprudencia exige como indispensables”

STS de 4 de mayo de 1993 (ROJ 13523/1993, Pte. Goded Miranda)

“Todo ello justifica que la valoración del terreno expropiado debe verificarse atendiendo a las expectativas industriales que en él concurren, como ha realizado el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Sevilla, apreciación ésta de las expectativas urbanísticas e industriales a efectos de fijar el justo precio de las fincas rústicas que se encuentra aceptada por numerosas sentencias de este Tribunal Supremo, entre las que pueden citarse las de 10 y 31 de mayo de 1985, 30 de septiembre y 17 de noviembre de 1986, 24 de mayo de 1988 y 5 de mayo de 1989”

STS de 10 de mayo de 1993 (ROJ 13418/1993, Pte. Peces Morate)

“Para un correcto entendimiento del significado y alcance del premio de afección hemos de interpretar conjuntamente lo dispuesto por los citados artículos de la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento. El art. 47 de éste establece que se calculará exclusivamente sobre el importe final del justiprecio de los bienes o derechos expropiables, sin que proceda, por tanto, su abono sobre las indemnizaciones complementarias señaladas en otros artículos de la Ley a favor de titulares de derechos posiblemente distintos del propietario, para terminar declarando, en su último párrafo, que los propietarios carecerán del derecho al premio de afección cuando por la naturaleza de la Expropiación conservan el uso y disfrute de los bienes o derechos expropiados”

STS de 18 de mayo de 1993 (ROJ 13384/93, Pte. Hernando Santiago)

Según esta Sentencia, son expropiaciones urbanísticas las de ejecución de los Planes Especiales de Reforma Interior

STS de 25 de junio de 1993 (ROJ 4518/1993, rec. 3503/1990, Pte. Burgos Pérez de Andrade)

“Así pues, nos encontramos ante la figura jurídica de un precontrato, contrato preliminar o preparatorio, quedando eliminada cualquier referencia o alegación a los artículos correspondientes al contrato de compraventa, perfectamente diferenciado por la Ley y por la jurisprudencia de la promesa de venta, en el artículo 1451 CC y en las sentencias de esta Sala que lo interpretan (...) El precontrato es ya en si mismo un autentico contrato, que tiene por objeto celebrar otro en un futuro, conteniendo el proyecto o la ley de bases del siguiente; debiéndose, por esta especialidad, quedar atemperada su fuerza vinculante, o cumplimiento forzoso, a dos posiciones extremos: entender que no es posible obligar a la contraparte a la prestación del consentimiento, o a la emisión de una declaración de voluntad, en lo que consiste la obligación del futuro contrato, ya que esto es un acto estrictamente personal y no coercible, quedando viva únicamente la posibilidad de una indemnización por los daños y perjuicios causados; o bien entender, con la más reciente jurisprudencia de esta Sala, que al consistir el objeto del precontrato en una obligación de hacer, una vez requerido el obligado para que

cumpla su promesa, el juez puede tener por prestado el consentimiento y sustituirlo en el otorgamiento; cumplimiento forzoso que solo se reemplazará por la correspondiente indemnización, cuando el contrato definitivo no sea posible otorgarlo”

STS de 26 de junio de 1993 (ROJ 4582/1993, rec. 712/1991, Pte. Peces Morate)

“Por lo que respecta a la controvertida clasificación del terreno que constituye, al parecer, el argumento decisivo para ambos apelantes, carece de trascendencia porque lo que resulta indudable es su proximidad al casco urbano, en condiciones inmejorables para que deban tenerse en cuenta expectativas urbanísticas, como razonablemente hace el Jurado Provincial de Expropiación”

STS de 26 de junio de 1993 (ROJ 14691/1993, rec. 712/1991, Pte. Peces Morate)

“Del expediente administrativo así como de las alegaciones de las partes y de la prueba practicada en el pleito se deduce que estamos ante una expropiación ordinaria o no urbanística. La primera conclusión que de ello se deriva es que las normas de valoración del terreno son las contenidas en la Ley de Expropiación Forzosa. Por lo que respecta a la controvertida clasificación del terreno, que constituye, al parecer, el argumento decisivo para ambos apelantes, carece de trascendencia porque lo que resulta indudable es su proximidad al casco urbano, en condiciones inmejorables para que deban tenerse en cuenta expectativas urbanísticas”

STS de 26 de junio de 1993 (ROJ 4582/1993, rec. 712/1991, Pte. Peces Morate)

“Sin embargo el uso por el Jurado de las facultades que le concede el citado artículo 43 de la misma Ley (Ley de Expropiación Forzosa), para hallar el valor real de los bienes objeto de expropiación, está justificado y es razonable”

STS de 19 de noviembre de 1993 (ROJ 7789/1993, rec. 2599/1989, Pte. Rouanet Moscardó).

“Respecto al alcance interpretativo actual, después de la Constitución de 1978, del concepto de interés como presupuesto de la legitimación, la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional y la doctrina más moderna han dejado sentado que: 1.- Por interés, que la normativa vigente califica bien de legítimo, personal y directo o bien, simplemente, de directo o de legítimo individual o colectivo y que obviamente es un concepto más amplio que el de derecho subjetivo, debe reputarse toda situación jurídica individualizada, caracterizada, por un lado, por singularizar la esfera jurídica de una persona respecto de las de la generalidad de los ciudadanos o administrados en sus relaciones con la Administración pública, y dotada, por otro, de consistencia y lógica jurídico -administrativas propias, independientes de su conexión o derivación con verdaderos derechos subjetivos. 2.- Dicha situación, que, desde el punto de vista procedimental y procesal, supone una específica relación de la misma con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se ha extendido, después de la Constitución, por el juego conjunto de los artículos 162.1.b) de la misma, 28.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 23.a) y c) de la Ley de Procedimiento Administrativo, 156 del Reglamento General de Recaudación (Decreto 3154/1968, 14 de noviembre), 32.1 b) del Reglamento de Procedimiento Económico Administrativo (Real Decreto 1999/1981, de 20 de agosto) y 31.1.a), y c), y 2 LRJPAC, a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, concepto que es mucho más amplio que el de interés personal y directo que utilizan algunos de dichos preceptos y que consiste en el que tienen aquellas personas que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando, con motivo de la persecución de sus propios fines generales, incidan en el ámbito de ese su interés propio, aunque la actuación de que se trate no les ocasione, en concreto, un beneficio o servicio inmediato”

STS de 29 de enero de 1994 (ROJ 373/1994, rec. 892/1991, Pte. Peces Morate)

“En cuanto a la expropiación de suelo no urbanizable para sistemas generales, su valoración como urbanizable se fundamenta en que la expropiación de este suelo como no urbanizable, para su posterior reclasificación a urbanizable con destino a sistemas generales desvirtuaría el principio de equitativa distribución de beneficios y cargas para los propietarios de suelo. Cuando se trata de implantar servicios para la ciudad, no puede hacerse a costa del sacrificio singularizado de unos propietarios”

STS de 26 de febrero de 1994 (ROJ 14945/1994, Pte. Villagómez Rodil)

“La buena fe debe presidir toda la actividad comercial, con mayor necesidad y premura de seguridad, en las relaciones de carácter preliminar, al configurar expectativas de derechos en las partes interesadas. El entronque de la posible responsabilidad precontractual ha de relacionarse necesariamente con la observancia del principio general de buena fe”

STS de 26 de marzo de 1994 (ROJ 2061/1994, rec. 2284/1991, Pte. Peces Morate)

“Aunque el demandante no solicitó (ni en esta apelación tampoco lo pide) que se aplicase el premio de afección sobre la indemnización procedente del demérito de la porción restante de la finca, debemos recordar la doctrina de esta Sala del Tribunal Supremo, según la cual «el premio de afección lo concede la Ley por la privación de los bienes que estando en poder de los expropiados dejan de pertenecer a su patrimonio y posesión en contra de su voluntad, pero no a las demás indemnizaciones que no llevan consigo esa disminución o privación de bienes concretos y determinados» (Sentencias de 7 de noviembre de 1986 y 8 de mayo de 1987), y que la Sentencia de esta misma Sala y Sección del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 1993 ha reiterado expresando que el premio de afección solo se abonará al expropiado sobre el valor o justiprecio de los bienes o derechos de cuya propiedad o posesión resulte privado, pero no sobre las demás indemnizaciones a que tenga derecho como consecuencia de los daños o perjuicios causados a los bienes o derechos que continúan en su patrimonio”

STS de 4 de abril de 1994 (ROJ 2157/1994, rec. 9376/1990, Pte. Moreno Moreno)

“La viudedad foral aragonesa es una institución sugestiva y que fue calificada oficialmente como la mas mimada por la legislación de este antiguo Reino, con una singularidad tan cierta que se ha llegado a comparar con el *dower system*, afirmándose que el derecho expectante de uno y otro régimen supera en tantos aspectos el sistema de legítimas, pero lo de mayor interés ahora es analizar si en la adjudicación del usufructo viudal al cónyuge superviviente se produce, o no se produce, una verdadera transmisión patrimonial, pues no cabe olvidar que, en definitiva la representación actora en lo que incide y, no en balde, es en que el hecho imponible del Impuesto de Plusvalía, estriba en la constitución y transmisión de derechos reales sobre bienes inmuebles urbanos, cuando en el presente caso, el usufructo le pertenece ya a la viuda desde que contrajo matrimonio con su cónyuge premuerto, por aplicación del artículo 72.1 de la Compilación Foral Aragonesa, con lo que, a juicio actor, nos hallaríamos en presencia de uno de los supuestos de «no sujeción» que contemplaba el artículo 515.2 de la Ley de Régimen Local de 1955, que no consideraba transmisiones de dominio a las aportaciones de bienes a una comunidad hechos por los partícipes, ni las adjudicaciones a los comuneros en los casos de división total o parcial de la comunidad, supuestos que la antigua normativa local los conceptuaba como de no sujeción y en tales casos clasificaba la jurisprudencia a las aportaciones de bienes y derechos que los cónyuges realizan a la sociedad de gananciales y las adjudicaciones que en pago de sus aportaciones se verifiquen por los cónyuges, si bien tal criterio no ha sido seguido por la reciente normativa que, a contar del Real Decreto núm. 3250/76 de 30 de diciembre, califica a tales actos -a los que denomina transmisiones- como actos o transmisiones «exentos», es decir los incluye entre los supuestos de la «exención» de este impuesto”

STS de 22 de abril de 1994 (ROJ 2765/1994, rec. 2171/1991, Pte. Santos Briz)

“Es de observar, cualquiera que sea la calificación jurídica de la relación jurídica entre el demandante y la demandada a través del poder que ésta confirió a favor del actor y actual

recurrente, que éste tiene facultades para sustituir el mandato, como expresamente se dice, y que tal sustitución se hizo por el mandatario, al que no se le había señalado persona determinada para sustituir el mandato ni limitación de facultades. Por consiguiente, según la interpretación de la doctrina científica sobre el artículo 1721 CC, si bien puede tratarse de un mandato representativo, es cierto que, dados los hechos probados y las facultades de sustitución absoluta recibidas del poderdante por el ahora recurrente, hubo en el caso debatido una transmisión del mandato, ya que el mandatario obrando en nombre del mandante y en virtud de las facultades específicamente conferidas traslada a otro las facultades de que fue investido, con el efecto de quedar desligado del mandato, y puesto en su lugar el sustituto, para que actúe éste en nombre del mandante (doctrina recogida de las sentencias de esta Sala de 14 de diciembre de 1943 y 2 de marzo de 1992). Y sobre todo interesa en este litigio dejar bien sentado, como confirman las sentencias anteriores de 16 de diciembre de 1897 y 22 de octubre de 1919, que el mandatario queda desligado en el supuesto de sustitución de la clase referida de todas sus relaciones con el mandante, quedando en su lugar el sustituto, único que desde entonces tiene carácter de mandatario con relación al poderdante. Es decir que autorizada la gestión y elegido el sustituto con arreglo al ámbito de una diligencia de persona normalmente capaz de obrar, la transmisión del mandato opera en toda su extensión y efectividad, respondiendo en adelante tan solo el sustituto frente al mandante que autorizó su participación y no el sustituyente”

STS de 9 de mayo de 1994 (ROJ 19118/1994, Pte. Peces Morate)

“A pesar de que es también doctrina jurisprudencial consolidada que, en las expropiaciones ordinarias como la que nos ocupa (ejecución de autopista), las expectativas urbanísticas del terreno son una circunstancia transcendental, e incluso definitiva, para hallar el valor real de aquél (...) no obstante, para que tales expectativas puedan ser tenidas en cuenta a los efectos valorativos del suelo, han de ser una cualidad del mismo no dependiente del proyecto de obras que da lugar a la expropiación en cuestión”

STS de 9 de julio de 1994 (ROJ 19118/1994, Pte. Peces Morate),

Recuerda esta Sentencia que todas aquellas expectativas que se generen como consecuencia del proyecto de obras que da lugar a la expropiación, no pueden tenerse en consideración para la valoración de los terrenos, por ser contrarias al artículo 36.1 LEF. No obstante, para que tales expectativas puedan ser tenidas en cuenta a los efectos valorativos del suelo, han de ser una cualidad del mismo.

STS de 9 de julio de 1994 (ROJ 5297/1994, rec. 952/1992, Pte. Peces Morate)

“A pesar de que es también doctrina jurisprudencial consolidada que, en las expropiaciones ordinarias como la que nos ocupa, las expectativas urbanísticas del terreno son una circunstancia transcendental, e incluso definitiva, para hallar el valor real de aquél (...) no obstante, para que tales expectativas puedan ser tenidas en cuenta a los efectos valorativos del suelo, han de ser una cualidad del mismo no dependiente del proyecto de obras que da lugar a la expropiación en cuestión, porque si aquéllas se generan como consecuencia de éste no pueden tenerse en consideración para la valoración de los terrenos, como acertadamente ha declarado la Sala de instancia en la sentencia recurrida, por impedirlo el artículo 36.1 de la Ley de Expropiación Forzosa”

STS de 26 de julio de 1994 (ROJ 18129/1994, Pte. Marina Martínez-Pardo)

“El motivo cuarto estima violado el art. 1892 del Código Civil en relación con el art. 1725. Se sostiene que los mil millones del crédito fueron distribuidos entre los industriales afectados, que la Diputación suscribió todas las pólizas y que debió por lo tanto aplicarse el art. 1892, puesto que la distribución individualizada del crédito supone la ratificación por los industriales afectados y, en consecuencia, es de aplicación la normativa de gestión de negocios ajenos. El motivo decae porque parte de hechos absolutamente contrarios a los declarados probados y califica el contrato de modo diverso a la Audiencia. Para ésta son hechos, no combatidos en casación, que las recurrentes firmaron la póliza, que el crédito fue cedido por el Banco de España al Instituto Industrial de Tarrasa y al Gremio de Fabricantes de Sabadell con el aval de

la Diputación Provincial de Barcelona, por lo que éstos fueron los prestatarios. No se está, pues, ante gestión de negocios ajenos y no es aplicable el artículo citado”

STS de 28 de septiembre de 1994 (ROJ 6095/1994, rec. 339/1992, Pte. Sánchez Andrade y Sal)

“El primero (de los motivos de casación) se articula por infracción de las Normas del Ordenamiento Jurídico, citando como Normas infringidas los arts. 64, 119, 134, 135, 136, 137, 138 y 139 de la usualmente denominada Ley del Suelo, vulneración de los precitados preceptos que estima se produjo al realizar la sentencia recurrida una valoración del solar con arreglo a las Normas señaladas en los arts. 105 y siguientes de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/76, valoración que el recurrente estima improcedente, ya que el Estudio de Detalle que a juicio del Tribunal que dictó la sentencia materia del recurso de casación que nos ocupa ampara la calificación urbanística de la expropiación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Cangas de Onís, es nulo, alegación que no puede ser tenida en cuenta dado que el mentado Estudio de Detalle fue aprobado definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Cangas de Onís, sin que contra él se interpusiera recurso alguno”.

STS de 17 de octubre de 1994 (ROJ 6576/1994, rec. 4781/1993, Pte. Martínez Sanjuán)

“Pues bien, la cuestión se halla ya resuelta en sentido negativo por sentencia de esta Sala y Sección de 30 de abril de 1994, a cuya doctrina hemos de remitirnos. Se decía en tal sentencia que la legitimación activa del artículo 102-b-1 se contrae, además de a la Abogacía del Estado, a las Entidades o Corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo y tuviesen interés legítimo en el asunto, comprendiendo tal expresión a las Entidades o Entes corporativos que tengan personificación pública, integrando la llamada Administración Corporativa, pues si este recurso de casación se orienta a preservar el interés general encarnado en las normas estatales, cuando éstas no sean rectamente aplicadas, la promoción del interés general ínsito en dichas normas parece razonable que se encomiende junto a los Entes Públicos territoriales a aquellos otros que de algún modo ejerzan potestades o funciones públicas y en cuanto las ejercen, lo que remite a los encuadrados en la Administración corporativa. Este no es el caso, establecía dicha sentencia y hemos de reiterar ahora, de las organizaciones profesionales o sindicatos de funcionarios, como tampoco lo sería de las asociaciones empresariales, por más que unos y otros cumplan importantes cometidos de representación y defensa de intereses profesionales y aunque no se configuren como puras asociaciones de las aludidas por el artículo 22 de nuestra Constitución”

STS de 19 de octubre de 1994, (ROJ 6689/1994, rec. 992/1994, Pte. Sanz Bayón)

“No existe la alegada infracción del artículo 43 de la Ley expropiatoria, por cuanto que el dictamen pericial, estimó que el valor real o de mercado del suelo expropiado era notoriamente superior al atribuido conforme a la Contribución Territorial, y por ello procedió a la evaluación del justiprecio, con plena adecuación al contenido literal y teleológico de dicho precepto, que en todo caso, persigue que el justiprecio de cualquier bien expropiado proporcione al titular del mismo un valor de sustitución idéntico al que tenía el bien expropiado, desde luego, sin enriquecimiento indebido pero también sin menoscabo patrimonial injusto para el que se ve privado de sus bienes por causa de utilidad pública o interés social”

STS de 19 de octubre de 1994 (ROJ 13101/1994, Pte. Sanz Bayón)

“El denominado en el art. 47 de la Ley de Expropiación Forzosa, premio de afección ostenta una naturaleza compensatoria, representativa del valor afectivo, no puramente de índole económica, sino más bien espiritual y por ello su finalidad es la de compensar en lo posible el aprecio espiritual al bien expropiado que pueda tenerle el dueño, por lo que su apreciación solo debe proceder cuando el expropiado, y solo en estos casos, se vea privado de modo permanente del bien expropiado”

STS de 15 de diciembre de 1994 (ROJ 21287/1994, rec. 3030/1991, Pte. Sanz Bayón)

“Como tiene declarado este Tribunal en Sentencias de 20 de enero de 1978 , 21 de febrero de 1992 y 2 de febrero de 1993, el valor real no es sino la compensación del bien expropiado a través de un valor de sustitución, precisando el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 19 de diciembre de 1986 que la indemnización expropiatoria debe corresponder al valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio, de modo que el justiprecio suponga la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes expropiados, pues lo que garantiza el legislador constitucional y el ordinario es el exacto equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación económica, de modo que quede indemne la situación patrimonial del expropiado. Naturalmente, que uno de los parámetros, y de carácter fundamental, determinantes de la evaluación real del suelo, viene constituido por su calificación urbanística, con el consiguiente aprovechamiento edificable además de su extensión y situación física dentro del entorno urbano del municipio”

STS de 11 de febrero de 1995 (ROJ 8399/1995, Pte. Peces Morate)

“Hemos de recordar que, como esta Sala y Sección ha declarado, por todas, en su Sentencia de 14 de octubre de 1994, la raíz del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, configurada legalmente como una responsabilidad objetiva o por el resultado, se encuentra en la necesidad de que un ciudadano o administrado no soporte las consecuencias lesivas o dañosas de la actuación administrativa que tiene como finalidad el interés general, pero también la propia Sala (Sección Sexta) ha rechazado indemnizar las expectativas remotas, por ser meramente posibles, inseguras, dudosas o contingentes, al estar desprovistas de certidumbre”

STS de 2 de febrero de 1995 (ROJ 8396/1995, Pte. Hernando Santiago)

“En las llamadas expropiaciones ordinarias, al poderse aplicar el artículo 43 LEF, uno de los elementos a ponderar en la determinación del justiprecio como forma de obtener el valor de reposición compensatorio del sacrificio patrimonial que para el expropiado supone la privación del bien o derecho a expropiar, lo constituye las llamadas expectativas en razón a que, si la configuración del justo precio no debe en ningún caso verse influenciada por las eventuales y futuras expectativas urbanísticas que la obra habilitante de la expropiación pueda reportar, ya que las plusvalías y minusvalías que los bienes puedan sufrir como consecuencia de la ejecución del plan u obra que determina la expropiación, no deben ser elementos incidentes en los justiprecios, que han de representar lo más adecuado y acertadamente posible el valor real que los bienes tengan en el momento de la expropiación, sin afectar en pro o en contra esas eventuales depreciaciones o incrementos que los mismos puedan representar, sin embargo, la doctrina jurisprudencial es reiterada en la admisión de los valores expectantes urbanísticos ajenos al plan u obra que motiva la acción expropiatoria, siempre que se den los factores para su admisión, de proximidad a centros urbanos, acceso de la finca a vías públicas de comunicación y creciente expansión de los núcleos de población que afecten , por su inmediación, a la finca expropiada”

STS de 23 de febrero de 1995 (ROJ 9443/1995, Pte. Hernando Santiago)

“La doctrina jurisprudencial es reiterada en la admisión de los valores expectantes urbanísticos ajenos al plan u obra que motiva la acción expropiatoria, siempre que se den, realmente, los factores para su admisión, de proximidad a centros urbanos, acceso de la finca a las vías públicas y creciente expansión de los núcleos de población que afecten por su inmediación a la finca expropiada”

STS de 23 de febrero de 1995 (ROJ 984/1995, rec. 2841/1992, Pte. Hernando Santiago)

“Las expectativas urbanísticas que la sentencia valora tenían su plasmación al tiempo del inicio del expediente expropiatorio (...) aquellas expectativas se han hecho realidad con el transcurso del tiempo, pues si hubieses incorporado las plusvalías derivadas de dicha obra no razonaría

que los terrenos son rústicos, como así efectivamente los califica, sino urbanos, como consecuencia de la revisión del Planeamiento”

STS de 10 de abril de 1995 (ROJ 8889/1995, Pte. Esteban Álamo)

“En resumen, solamente cuando se han cumplido tales deberes puede decirse que se han ganado los contenidos artificiales que se añaden al derecho inicial o que éste se ha patrimonializado por haber llegado el plan a su fase final de realización. En el caso que nos ocupa, según lo probado en los autos, la aplicación de esta doctrina excluye la posibilidad de indemnización al amparo del art. 87.2. Tampoco es aplicable en este caso el art. 87.3, puesto que el nuevo planeamiento no ha impuesto limitación o vinculación singular que lleve consigo restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda en su momento ser objeto de distribución equitativa entre los interesados”

STS de 5 de junio de 1995 (ROJ 3198/1995, rec. 5119/1991, Pte. Sieira Míguez)

“Otra cosa diferente es que un campo de golf pueda entenderse como una instalación de interés público y construirse en suelo no urbanizable. En este caso, el Tribunal Supremo señala que un hotel aledaño a un campo de golf no constituye parte del mismo propiamente, por lo que no puede considerarse como una instalación de interés social

STS de 17 de junio de 1995 (ROJ 3542/1995, rec. 5245/1991, Pte. Peces Morate)

“La proximidad (quinientos metros de distancia de la Estación de ferrocarril) al casco urbano fue tenida en cuenta tanto por la Administración expropiante como por el Jurado de Expropiación para determinar el justiprecio en la cantidad fijada por éste, y por consiguiente, las posibles expectativas urbanísticas (harto dudosas dada la aprobación inicial del nuevo Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Soria), han sido tenidas en cuenta para incrementar el valor de las fincas expropiadas, a pesar de estar clasificadas como suelo rústico, con lo que no se ha infringido tampoco la doctrina de esta Sala del Tribunal Supremo, según la cual, en las expropiaciones ordinarias, como la que nos ocupa, las expectativas urbanísticas del terreno son una circunstancia transcendental e incluso definitiva para hallar el valor real de aquél”

STS de 18 de julio de 1995 (ROJ 4297/1995, rec. 1852/1991, Pte. Sanz Bayón)

“Tratándose, pues, en concreto, de una especificación del principio general de responsabilidad patrimonial reconocido constitucionalmente en el artículo 106.2 de nuestra Constitución y que antes de ésta consagraron en nuestro ordenamiento jurídico los artículos 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa y el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, singularización que debe entenderse en el sentido de precisión de dicho régimen en su ámbito de aplicación para el supuesto que el Planeamiento no pueda dar satisfacción al principio sobre el que descansa la ordenación, sin perjuicio de la desigual atribución del aprovechamiento lucrativo y de las cargas sobre el territorio, permita la justa distribución entre los propietarios, -por los mecanismos que la propia Ley del Suelo arbitra- de esa situación de desigualdad, siendo la regla del art. 87.3, un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración referida a la lesión del derecho legal a la justa distribución de los beneficios y cargas, puesto que si una determinación del Plan implica una limitación singular o una vinculación de tal carácter para un propietario que no puede ser objeto de distribución equitativa, entre los demás propietarios de la zona o polígono, se está privando a aquel propietario de una parte del contenido normal del derecho de propiedad que incluye ese derecho de reparto, cuya privación resulta por consiguiente indemnizable”

STS de 17 de octubre de 1995 (ROJ 5113/1995, rec. 525/1993, Pte. Tejeda González)

“La localización ha sido reconocida como un criterio para elevar el aprovechamiento rústico del suelo rural, acercándolo al urbano, razón por la que se le otorga un incremento de valor significativo”

STS de 18 de noviembre de 1995 (ROJ 5818/1995, rec. 687/1993, Pte. Peces Morate)

“Es cierto que esta Sala ha declarado que en las expropiaciones ordinarias (no urbanísticas), las expectativas urbanísticas del terreno son una circunstancia trascendental e incluso definiría, para hallar el valor real de aquel”

STS de 5 de diciembre de 1995 (ROJ 6183/1995, rec. 639/1993, Pte. Esteban Álamo)

En este caso se recoge un supuesto en el que los terrenos litigiosos estaban destinados a Plaza de Toros y que el planeamiento calificó, sin embargo, como equipamiento de tipo socio-cultural de titularidad privada; se intentó en este caso la anulación de la calificación o, subsidiariamente, indemnización por vinculación singular, lo que fue estimado.

STS de 18 de diciembre de 1995 (ROJ 6455/1995, rec. 1201/1993, Pte. Sieira Míguez)

“Aún admitiendo como correcta tal doctrina en las expropiaciones ordinarias en que la valoración debe efectuarse conforme a las normas contenidas en la Ley de Expropiación Forzosa, no es menos cierto que tales expectativas han de ser acreditadas por la propiedad”

STS de 31 de enero de 1996 (ROJ 569/1996, rec. 10898/1990, Pte. Mateos García),

“En trance de fijar el valor inicial del predio rústico afectado, ponderando en exclusiva la explotación agrícola, únicamente resulta posible acudir y sólo parcialmente al informe previo de valoración (...) habida cuenta que en la primera parte del mismo se pondera la buena calidad de la tierra, la topografía de las mismas, las producciones y el aprovechamiento ganadero de que es susceptible”

STS de 6 de febrero de 1996 (ROJ 690/1996, rec. 3268/1991, Pte. Goded Miranda)

“Respecto a la apreciación del valor de las construcciones e instalaciones existentes en la finca expropiada los recurrentes estiman que el Jurado no ha valorado todas las existentes, que aparecen especificadas en el dictamen del perito judicial y en el aportado con la demanda. No tomando en cuenta, por lo ya expuesto, el informe del perito de parte, consideramos que el perito procesal, con título de Doctor Arquitecto, manifiesta que valora las construcciones por su coste de reposición en 1982 (año a que debe referirse la tasación) menos la depreciación por edad (construcción en 1974), indicando los medios que ha utilizado para ello. Esta valoración, que se encuentra razonablemente justificada, debe prevalecer sobre la realizada por el Jurado, que omite alguno de los conceptos tomados en cuenta por el perito”

STS de 3 de abril de 1996 (ROJ 2067/1996, rec. 4673/1991, Pte. Goded Miranda)

“Sabemos, sin embargo, lo que de forma tradicional se ha considerado que no constituía «núcleo poblacional»; no se considera que haya colindancia a centros urbanos cuando el terreno a expropiar se encuentre cercano a diversas edificaciones familiares tipo chalet”

STS de 4 de junio de 1996 (ROJ 3400/1996, rec. 6302/1992, Pte. Hernando Santiago)

“La proximidad de la finca expropiada con el límite del casco urbano, del que le separan unos cuarenta metros, es un factor de situación y emplazamiento que ha de considerarse en orden a las posibles expectativas urbanísticas que de ello se derivan, y por tanto, susceptible de tenerse en cuenta a la hora de fijar el justiprecio que es precisamente lo que hizo el Jurado”

STS de 8 de junio de 1996 (ROJ 3482/1996, rec. 3455/1992, Pte. González Poveda)

“En segundo lugar se ataca a la sentencia «a quo» en cuanto no reconoce a favor del recurrente indemnización por lucro cesante que cifraba en su demanda reconventional en el quince por ciento de la cantidad a que ascendiese la indemnización por los defectos de la obra. Se refiere la sentencia de 30 noviembre de 1993 a la reiterada doctrina de esta Sala, a cuyo tenor «el lucro cesante o ganancias frustradas ofrece muchas dificultades para su determinación y límites, por participar de todas las vaguedades e incertidumbres propias de los conceptos imaginarios, y para tratar de resolverlas el derecho científico sostiene que no basta la simple posibilidad de realizar la ganancia, sino que ha de existir una cierta probabilidad objetiva que resulte del

decurso normal de las cosas y de las circunstancias especiales del caso concreto, y nuestra jurisprudencia se orienta en un prudente criterio restrictivo de la estimación del lucro cesante, declarando con reiteración que ha de probarse rigurosamente que se dejaron de obtener las ventajas, sin que estas sean dudosas o contingentes y solo fundadas en esperanzas (sentencia de 22 de junio de 1967, que resume anterior jurisprudencia y ha servido de base a la posterior); ante la tajante afirmación de la sentencia de instancia de que "el lucro cesante, como ganancia dejada de obtener, no se ha acreditado"

STS de 8 de julio de 1996 (ROJ 4174/1996, rec. 3542/1992, Pte. Villagómez Rodil)

"La jurisprudencia civil en esta cuestión se ha mostrado restrictiva, pues excluye el ámbito de ganancias las futuras, que son simples expectativas pero no consolidadas por presentarse dudosas, al responder a supuestos carentes de realidad y de resultado inseguro por estar desprovistos de constatada certidumbre. Las ganancias que pueden reclamarse son aquellas en las que concurren verosimilitud suficiente para poder ser reputadas como muy probables, en la mayor aproximación a su certeza efectiva"

STS de 8 de julio de 1996 (ROJ 4153/1996, rec. 9102/1996, Pte. Mateos García)

"El precio se corresponde adecuadamente con el verdadero valor de un terreno rústico, que presentaba verdaderas expectativas urbanísticas"

STS de 10 de octubre de 1996 (ROJ 5412/1996, rec. 2835/1993, Pte. Xiol Ríos)

"Se infringe también la jurisprudencia cuando la sentencia se refiere a las expectativas urbanísticas que ya fueron tenidas en cuenta por el Jurado, y se pretenden valorar en función de un módulo sin apoyo fáctico, pues según la jurisprudencia los datos para valorar unas determinadas expectativas urbanísticas han de basarse en elementos concretos, objetivos, sólidos y debidamente contrastados"

STS de 23 de noviembre de 1996 (ROJ 6611/1996, rec. 10744/1991, Pte. Peces Morate)

"Desde el punto de vista agronómico, el hecho de la cercanía de estos parajes y fincas, solo implica la posibilidad de una naturaleza del suelo similar al estar simplemente separados por la cuenca del Zújar, lo cual nos puede indicar que el terreno sea igual geológica y edafológicamente a un lado y otro de dicha cuenca. No podemos decir lo mismo de la productividad y rendimiento, y por tanto el valor de venta, ya que a igualdad de potencial de los terrenos, factores como la proximidad al pueblo influyen en un aumento de producción al abaratare los costes de labor y de cuidado de los animales, con lo que se obtienen mayores beneficios. Esta cercanía al pueblo puede influir incluso en la mejora de la naturaleza edafológica del terreno por la posibilidad de someterse a mejores y más constantes labores. Además del factor de la proximidad al pueblo, que puede incrementar el valor de una finca hasta en un cincuenta por ciento, nos encontramos con otros como son: que la tierra sea de labor, la existencia de cultivos perennes, la calidad del pasto que da ese terreno, la existencia de cerramientos en la finca, el que haya algún tipo de instalaciones (naves, caseríos, pozos, etc.), el tamaño de la totalidad de la finca, etc. y que influyen realmente en el valor unitario del terreno. Hay que tener en cuenta la topografía de algunos parajes, que presentan un relieve más suave que otros, permitiendo un mejor aprovechamiento para laboreo"

STS de 8 de febrero de 1997 (ROJ 801/1997, rec. 13663/1991, Pte. Peces Morate)

"Si las expectativas urbanísticas, como ha declarado esta Sala, entre otras en sus Sentencias de 26 de junio de 1993, 9 de julio de 1994, 17 de junio de 1995 y 18 de noviembre de 1995, son una circunstancias transcendental e incluso definitiva para hallar el valor real de un terreno, su disminución o pérdida por efecto de la constitución de una servidumbre de paso aéreo de energía eléctrica, debe ser adecuadamente compensada como un evidente demérito"

STS de 18 de febrero de 1997 (ROJ 1126/1997, rec. 13745/1991, Pte. Sieira Míguez)

"La legitimación desde el punto de vista procesal supone una específica relación con el objeto de la pretensión o petición que se ejercita, situación que se ha extendido después de la

Constitución por el juego de los artículos 161.1.b de la misma, 28.1.a de la Ley Jurisdiccional, 23.a y c de la Ley de Procedimiento Administrativo, hoy 31.1.a y c y 2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, a lo que con más precisión se denomina interés legítimo, que consiste en el que tienen determinadas personas por la situación objetiva en que se encuentran, por unas circunstancias de carácter personal o por ser destinatarias de una regulación determinada, de tal manera que tal interés alcanza a todo interés moral o material que pueda resultar beneficiado por la estimación de la pretensión ejercitada, sin necesidad de que sea personal o directo según la doctrina de este Tribunal y del Tribunal Constitucional que han venido reiterando que el concepto interés legítimo es más amplio que el que interés personal y directo y además es autosuficiente en cuanto presupone que la resolución administrativa ha repercutido de modo efectivo, directo o indirecto, en la esfera jurídica de quien se persona”

STS de 28 de febrero de 1997 (ROJ 1441/1997, rec. 14267/1991, Pte. Xiol Ríos)

“El premio de afección, en efecto no se fija en función del valor objetivo de los bienes expropiados, sino que tiende a compensar mediante una presunción legal la aflicción que puede producir la pérdida del objeto expropiado en la persona de su propietario. En consecuencia, su aplicación tiene lugar de modo objetivo, como ocurre con las presunciones fijadas por el ordenamiento jurídico, cuando concurren los presupuestos que éste establece”

STS de 6 de mayo de 1997 (ROJ 3173/1997, rec. 4922/1992, Pte. Peces Morate),

“Las particularidades del suelo expropiado, según el referido dictamen del perito procesal, le confieren evidentes expectativas urbanísticas, las que, como hemos expresado en nuestras sentencias de 26 de junio de 1993, 9 de julio de 1994, 17 de junio de 1995, 18 de noviembre de 1995 y 8 de febrero de 1997, son una circunstancia trascendental, e incluso definitiva, para hallar el valor real de un terreno, y han sido tenidas en cuenta, a diferencia de lo que hizo el Jurado, también por el informe pericial emitido en juicio por el otro perito Agente de la Propiedad Inmobiliaria a fin de considerar que el valor del suelo expropiado en la fecha de iniciación del expediente de justiprecio alcanzaba la cifra de cuatro mil quinientas pesetas por metro cuadrado”

STS de 16 de mayo de 1997 (ROJ 3448/1997, rec. 10291/1991, Pte. Fernández Montalvo)

“Una de las formas más acusada de intervención administrativa sobre la propiedad agraria es el conjunto de actuaciones que tradicionalmente se han caracterizado como de reforma agraria, que comporta, como consecuencia de la "función social", elemento estructural de la definición misma del derecho de propiedad privada o factor determinante de la delimitación legal de su contenido, según resulta del art. 33.1 y 2 y de la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 37/87), el sometimiento a un plan obligatorio de mejoras y, en su caso, al impuesto sobre tierras infrautilizadas y a la propia eventual Expropiación del uso y del dominio de las fincas que contemplan en los artículos 15 a 41 de la IARA, que se ha inclinado por el sistema de Planes Comarcales de Mejora, donde se fijan los criterios para los Planes Individuales, cuyo incumplimiento determina las medidas indicadas. No puede, por tanto, negarse la importancia del procedimiento para la elaboración y aprobación de la clasificación de suelos de las explotaciones afectadas por la reforma agraria a los efectos de fijar la potencialidad productiva”

STS de 21 de mayo de 1997 (ROJ 3550/1997, rec. 5982/1992, Pte. Xiol Ríos)

“La real naturaleza urbanística que tenía el suelo afectado en el momento de la expropiación, como no urbanizable, su destino agropecuario en aquel entonces y cuantas otras características del mismo y de los servicios de que disponía, han sido efectivamente ponderadas con acierto por la Sala de primera instancia, al expresar terminantemente que la finca expropiada no estaba constituida por suelo urbano, siquiera y por mor de las circunstancias que relata (emplazamiento en proximidades del casco urbano, acceso rodado, abastecimiento de aguas), aprecie y afirme que las mismas generan verdaderas expectativas urbanísticas”

STS de 28 de mayo de 1997 (ROJ 3762/1997, rec. 4189/1996, Pte. Xiol Ríos)

“Ante todo, debemos recordar, como dice la sentencia de 30 de septiembre de 1987, es doctrina jurisprudencial reiterada que la culpa o negligencia graves, y por supuesto el dolo, no se originan por el conocimiento más o menos completo que se pueda tener de la infracción, porque la «gravedad» exige que la conducta sea tan intensa que la licencia no se hubiera dado sin ella (Sentencia de 4 de julio de 1980) y que se proyecte sobre el procedimiento de concesión, puesto que las normas urbanísticas obligan a la Administración y a los administrados y el Ayuntamiento no puede prescindir de un examen acabado para comprobar si el proyecto está o no conforme con el Plan”

STS de 11 de junio de 1997 (ROJ 4134/1997, rec. 6879/1992, Pte. Xiol Ríos)

“La representación de la parte apelante pone el acento en la existencia de fotografías y planos que demuestran la existencia de edificaciones próximas a los terrenos expropiados, algunas de las cuales son descritas en el escrito de alegaciones como chalets de noble porte. Este argumento no puede ser aceptado, pues la jurisprudencia ha rechazado en otras ocasiones la existencia de expectativas urbanísticas basadas en sólo esta circunstancia”

STS de 20 de junio de 1997 (ROJ 4393/1997, rec. 2687/1995, Pte. Xiol Ríos)

“Existe cuando menos un supuesto en el que, en el momento de justipreciar los bienes, la clasificación del terreno como no urbanizable no impone necesariamente que haya de valorarse el terreno exclusivamente en función de su aprovechamiento agrario. Se trata de aquel en que de las determinaciones autorizadas por la norma sectorial y concretadas por el planeamiento que realiza la clasificación se desprende que le compete un uso específico de otro orden. El destino del suelo no depende sólo del título que formalmente se le atribuya como no urbanizable –puesto que esta categorización no tiene más significado que el encaminado a preservarlo del proceso urbanizador, excluyéndolo de toda forma de propiedad urbana derivada de los usos constructivos o edificatorios característicos de este tipo de propiedad-, sino también de la determinación de los usos a los que con carácter sectorial puede ser orientado”

STS de 21 de junio de 1997 (ROJ 4400/1997, rec. 133/1996, Pte. Mateos García)

“Dado que la exclusión de expectativas urbanísticas en la determinación del valor inicial correspondiente al suelo no urbanizable no puede asegurarse con carácter absoluto que no esté sometida a alguna excepción, y teniendo en cuenta además la situación de variabilidad en que se encuentra la legislación urbanística, necesitada de interpretaciones integradoras, no puede considerarse como gravemente dañosa y errónea la interpretación que considera procedente incluir en la valoración del suelo no urbano expectativas urbanísticas. Ello nos impide estimar el recurso de casación que se acoge a esta modalidad singular, aun reconociendo que la sentencia impugnada puede haber incurrido en infracción del ordenamiento jurídico”

STS de 22 de junio de 1997 (ROJ 4415/1997, rec. 136/1996, Pte. Peces Morate)

“El valor que al terreno puedan añadir estos posibles usos no puede considerarse como introducido en atención a su posible utilización urbanística, pero no debe excluirse que en algún caso pudiera ser concebido como la actualización de una expectativa ajena a su rendimiento agrario valorable en un procedimiento de expropiación”

STS de 16 de julio de 1997 (ROJ 5074/1997, rec. 1207/1993, Pte. Xiol Ríos)

“Sin embargo, esta sala entiende que en el momento de justipreciar los bienes, la clasificación del terreno como no urbanizable, dentro del contexto referido, no impone necesariamente que haya de valorarse el terreno exclusivamente en función de su aprovechamiento agrario, si de las determinaciones autorizadas por la ley que realiza la clasificación se desprende que le compete un uso específico de otro orden, pues la clasificación del terreno no depende sólo del título que formalmente se le atribuya como no urbanizable --pues esta categorización no tiene más significado que el encaminado a preservar a dicho suelo del proceso urbanizador, excluyéndolo de toda forma de propiedad urbana derivada de los usos constructivos o edificatorios característicos de este tipo de propiedad--, sino también de los usos a los que con carácter

sectorial pueda ser destinado. Con arreglo a esta interpretación, la cuestión queda reducida a una mera cuestión de legalidad que deberá ser estudiada y resuelta en el momento de realizar las valoraciones”

STS de 19 de julio de 1997 (ROJ 5181/1997, rec. 4761/1994, Pte. González Rivas)

“La jurisprudencia del Tribunal Supremo reconoce las expectativas urbanísticas de aquellos terrenos que tengan naturaleza rustica a efectos de fijación de justiprecio, como ha reconocido las sentencias de 28 de noviembre de 1984 y 31 de mayo de 1985, máxime cuando la ubicación de estos terrenos, como sucede en el caso examinado, tienen colindancia o proximidad con zonas urbanas, lo que implica, como sucede en el caso examinado, que el acuerdo del Jurado haya tenido en cuenta la influencia urbana que gravita sobre la finca”

STS de 25 de octubre de 1997 (ROJ 6356/1997, rec. 888/1992, Pte. Hernando Santiago)

“Tales expectativas no son consecuencia del proyecto de obras que dio lugar a la expropiación sino de su situación próxima al casco urbano de la ciudad, por lo que no solo no vulnera el aludido precepto de la Ley de Expropiación Forzosa sino que ha resuelto conforme a la doctrina jurisprudencial de esta Sala (...) según la cual las expectativas urbanísticas son una circunstancia trascendental y definitiva para hallar el valor real del suelo rústico”

STS de 27 de octubre de 1997 (ROJ 6370/1997, rec. 8391/1992, Pte. Esteban Álamo)

“El suelo no urbanizable de especial protección del artículo 86.2 tiene unos usos propios y típicos de tal suelo, que son aquellos que constituyen la base productiva de su aprovechamiento; es decir el agrícola, el pecuario y el forestal; lo que determina una más específica y enérgica protección; de ahí que el precepto prohíba una dedicación o utilización de tales suelos que implique transformación de su naturaleza, aunque sea mínima, o lesione el valor específico que se quiera proteger, puesto que ello vulneraría el aprovechamiento de la sociedad en general; como ha recogido la sentencia de instancia al citar el artículo 45 CE, en cuanto al disfrute general de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, la utilización racional de todo los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. La cuestión aquí suscitada no consiste en si el campo de golf ha respetado más o menos ese especial suelo, sino en que la autorización de su instalación nunca debió concederse porque vulnera abiertamente ese precepto 86.2 de la Ley del Suelo y el artículo 45CE”

STS de 19 de noviembre de 1997 (ROJ 6950/1997, rec. 3863/1993, Pte. González Rivas)

“Procede indemnizar el concepto de lucro cesante, no permitiendo computar como tal las ganancias dejadas de percibir que sean meramente posibles, derivadas de resultados inseguros y desprovistos de certidumbre por las pruebas de las ganancias dejadas de obtener, que han de ser rigurosas, no admitiéndose las que sean dudosas y de carácter contingente, como ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala en Auto de 24 de marzo de 1983 y en sentencias de 20 de febrero de 1989 y 3 de mayo de 1995, esta última al resolver el recurso nº 4325/1991. En el caso examinado no se acredita, por el examen de las actuaciones judiciales y del expediente administrativo, la falta de una prueba que demostrara el lucro cesante que se reclama, pues la parte recurrente en vía administrativa y jurisdiccional, mediante la aportación de las pruebas periciales oportunas, acredita los extremos reconocidos en la sentencia impugnada, que valora el lucro cesante por pérdida de siembra y cosecha y lo cuantifica en la suma de 4.479.797 pesetas. La depreciación, como consecuencia directa de la expropiación, debe ser compensada adecuadamente mediante una indemnización proporcionada al perjuicio real, considerándose como fórmula más adecuada para indemnizar, en la parte de finca no expropiada y en relación con el demérito, la aplicación de un coeficiente de depreciación que oscilará en atención a las características, rentabilidad y aprovechamiento del resto, que en el caso examinado se valora en un 25 por ciento”

STS de 9 de diciembre de 1997 (ROJ 7475/1997, rec. 4069/1993, Pte. Peces Morate)

“En el fundamento jurídico séptimo de la sentencia recurrida, para justificar la corrección del valor señalado al suelo por el Jurado y rechazar los valores pretendidos por la Administración expropiante que impugnó también los acuerdos de aquél, se tiene en cuenta «su situación de cercanía al casco antiguo» aunque se trate de suelo no urbanizable, por lo que, haciendo uso de la libertad estimativa permitida por el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, la Sala de instancia se separa de los criterios tasados establecidos por el artículo 39 de esta misma Ley, para fijar el que, a la vista de las pruebas practicadas tanto en el expediente administrativo como en el proceso, considera como valor real de los terrenos expropiado, de manera que dicha Sala respeta y cumple estrictamente la doctrina jurisprudencial que declara relevantes las expectativas urbanísticas del suelo rústico para calcular su valor real (Sentencias de 26 de junio de 1993, 9 de julio de 1994, 17 de junio de 1995, 18 de noviembre de 1995, 8 de febrero de 1997, 6 de mayo de 1997 y 25 de octubre de 1997) y, por consiguiente, el motivo de casación que se funda en tal infracción debe ser desestimado”

STS 11 de diciembre de 1997 (ROJ 7560/1997, rec. 2601/1992, Pte. Esteban Álamo)

“Es doctrina constante de este Tribunal que el ejercicio del «*ius variandi*» que compete a la Administración urbanística en la ordenación del suelo, es materia en la que actúa discrecionalmente -que no arbitrariamente- y siempre con observancia de los principios contenidos en el artículo 103 CE; de tal suerte que el éxito alegatorio argumental, frente al ejercicio de tal potestad, en casos concretos y determinados, tienen que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración al planificar, ha incurrido en error o al margen de la discrecionalidad o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir o sin tener en cuenta la función social de la propiedad o la estabilidad o la seguridad jurídica o con desviación de poder o falta de motivación en la toma de decisiones”

STS de 17 de febrero de 1998 (ROJ 1052/1998, rec. 327/1993, Pte. Xiol Ríos)

“El principio de confianza legítima no garantiza a los agentes económicos la perpetuación de la situación existente, la cual puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias, ni les reconoce un derecho adquirido al mantenimiento de una ventaja”

STS de 2 de marzo de 1998 (ROJ 1408/1998, rec. 9411/1992, Pte. Xiol Ríos)

“Dado que las expectativas urbanísticas no consisten sino en la razonable previsibilidad de que en un tiempo significativo en términos económicos el terreno va a ser incorporado al proceso urbanizador, recibiendo la adecuada clasificación en la modificación o revisión del planeamiento, hemos de otorgar en este caso valor decisivo al dato de que el terreno afectado por la expropiación continúa manteniendo la clasificación del suelo como no urbanizable y de que esta clasificación se mantiene en la revisión del plan aprobada inicialmente en 1994, por lo que cualesquiera que sean las expectativas urbanísticas que el terreno en este momento pueda ostentar, en el momento de la iniciación del expediente de justiprecio, que tuvo lugar en 1989, dichas expectativas, de existir, carecían de la actualidad necesaria para poder ser tenidas en cuenta a efectos de fijar la indemnización”

STS de 3 de marzo de 1998 (ROJ 1447/1998, rec. 3395/1993, Pte. Mateos García)

“Aunque sea cierto que las tasaciones han de efectuarse con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin que puedan tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del proyecto de obras determinante de la expropiación y de las previsibles para el futuro, no cabe olvidar (...) que los terrenos ocupados son colindantes o contiguos a un Polígono Industrial (...), con alcantarillado, luz, aceras, accesos frente a viales o calles, etc. cercanos a la ciudad, cuyas características les hace merecedores de la fijación del precio fijado por el Jurado, pues aun cuando son por naturaleza rústicos, dadas las circunstancias y expectativas relatadas, merecen una calificación de clara vocación urbana industrial, al estar al lado de una carretera colindante con zona

industrial y comercial», sin que por tanto proceda la aplicación de los precios propios del mercado inmobiliario de fincas rústicas”

STS de 6 de marzo de 1998 (ROJ 1518/1998, rec. 109/1992, Pte. Sieira Míguez)

“La pregunta que habrá que formular es la de si siempre y sin más, la privación de esa expectativa origina ya el derecho a la indemnización. También ahora la solución habrá de venir por la vía del concepto de la lesión a tener siempre en cuenta, cuando de pronunciar una responsabilidad de la Administración se trata”

STS de 10 de marzo de 1998 (ROJ 1621/1998, rec. 3363/1992, Pte. Mateos García)

“Estamos en presencia de una parcela calificada como rústica, pero que por estar muy próxima al casco urbano y a la zona industrial, y tener los importantes servicios de agua, luz, saneamiento, y telefónicos, alcanza un contenido económico que excede, en mercado, del aprovechamiento rústico acercándolo al urbano»

STS de 17 de marzo de 1998 (ROJ 1447/1998, rec. 3395/1993, Pte. Mateos García)

“La normativa que incorpora el artículo 76 de la Ley del Suelo igualmente no podemos tenerla por infringida, pues la circunstancia de que las facultades del derecho de propiedad «se ejercerán dentro de los límites establecidos (...) por los Planes de Ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios» no constituye obstáculo alguno para que terrenos con «vocación urbana industrial y con notables expectativas urbanísticas», según consignábamos con anterioridad, susciten mayores precios unitarios que los propios de uno simplemente rústico, en el que no concurre circunstancia alguna que la haga merecedor de superior valor”

STS de 14 de abril de 1998 (ROJ 2414/1998, rec. 5450/1995, Pte. Hernando Santiago)

“Lo que la ley elimina como factor son las llamadas «expectativas urbanísticas» de los predios, su vocación futura por su proximidad a núcleos urbanos consolidados, que hasta su promulgación era uno de los factores de determinación de los justos precios en materia expropiatoria, con la excepción que contempla el inciso final del precepto analizado (art. 48)”

STS de 17 de abril de 1998 (ROJ 2458/1998, rec. 2694, Pte. Sieira Míguez)

“Es principio consagrado por la Jurisprudencia (Sentencia de 11 de julio de 1997 entre otras) que a través de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, se persigue la consecución de una situación de indemnidad, o reparación integral, para aquél que ha sufrido una lesión antijurídica como consecuencia del normal o anormal funcionamiento de un servicio público y tal es lo que acontece en el presente caso, en el que la sentencia recurrida ponderando todas las circunstancias concurrentes cifra tal responsabilidad en la cantidad que señala”

STS de 15 de julio de 1998 (ROJ 8616/1998, rec. 3069/1994, Pte. Sieira Míguez)

“Con independencia de lo dicho, quien igualmente confunde los conceptos valor de repercusión y método residual es el recurrente en el párrafo sexto del planteamiento del motivo articulado, ya que una cosa es el método o sistema de cálculo del valor del suelo, y otra es valor mismo, de tal manera que método residual es el que partiendo del valor de la edificación hace una cuenta atrás deduciendo los costes de ejecución, beneficio industrial, costes de promoción etc., para obtener así el valor m2 de suelo, en tanto que valor de repercusión o valor residual es el que resulta de dicha operación, o de aplicar un porcentaje sobre el valor de la construcción, método vuelo por suelo, tal y como hace el Real Decreto 3148/78”

STS de 24 de julio de 1998 (ROJ 5000/1998, rec. 1162/1994, Pte. Morales Morales)

“La esencia del llamado precontrato, contrato preliminar o preparatorio, o «*pactum de contrahendo*» es la de constituir un contrato por virtud del cual las partes se obligan a celebrar posteriormente un nuevo contrato (el llamado contrato definitivo) que, de momento, no quieren o no pueden celebrar, por lo que la expresada figura contractual del llamado precontrato, dicho con frase gráfica, consiste en un «*quedar obligado a obligarse*»”

STS de 30 de septiembre de 1998 (ROJ 5512/1998, rec. 970/1994, Pte. González Rivas)

“No obstante, esa libertad estimativa no puede traducirse en un inmotivado arbitrio irracional, pues (...) el invocado artículo 43 LEF permite al Jurado hacer un uso razonado de los criterios valorativos que juzgue más adecuados, lo cual no puede ser interpretado en una forma amplia que autorice a fijar el justiprecio prescindiendo de toda norma valorativa, sino que dichos criterios de libertad del Jurado han de hacerse escogiendo el medio, el juicio y el discernimiento que le lleve a establecer el verdadero valor de los bienes expropiados”

STS de 5 de octubre de 1998 (ROJ 5595/1998, rec. 1658/1992, Pte. Sanz Bayón)

“La doctrina jurisprudencial (...) tiene reiterado que para la procedencia de la indemnización regulada en el artículo 87.2 de la Ley del Suelo de 1976, desde luego se requiere la constancia de lesión de un derecho o derechos y no meras expectativas emanadas de un Plan Parcial anterior. En el suelo urbano y en el urbanizable se incorporan -a través del planeamiento respectivo- al derecho de propiedad, contenidos urbanísticos artificiales que no se presentan en la naturaleza y que son producto de la ordenación urbanística y este derecho derivado del destino urbanístico del suelo, determinado en el Plan, solo se puede patrimonializar, cuando el propietario, cumpliendo los deberes que le impone la normativa urbanística, contribuye a hacer posible su ejercicio mediante la realización de las actuaciones materiales que requiera la ejecución del planeamiento. De aquí que solo así en la fase final del respectivo Plan, se adquiere el derecho a los aprovechamientos urbanísticos y solo entonces la revisión-modificación de ese Plan implicará la lesión de un derecho adquirido, originadora de la consiguiente indemnización”

STS de 23 de noviembre de 1998 (ROJ 6966/1998, rec. 8404/1992, Pte. Sanz Bayón)

“Aun aceptando como cierto que la Administración municipal, en la delimitación de las áreas de ordenación con destino industrial, adoptara el criterio de no modificar las situaciones de hecho preexistentes, de ello no se sigue que la clasificación como apta para la urbanización del Área de Ordenación número 13 incurra en incoherencia con aquél criterio ya que dicha clasificación comporta la asignación de usos globales (art. 93.1.d) del Reglamento de Planeamiento) que en el caso examinado supone el mantenimiento de los usos industriales anteriormente asignados por el Plan General. En cuanto a la denuncia de trato discriminatorio, es de ver que para resolver sobre dicha cuestión no resulta relevante el hecho de que sea diferente la ordenación propuesta para las distintas áreas ya que, como señalan las Sentencias de 20 de marzo y de 22 de diciembre de 1990, es una de las características del planeamiento el que en la clasificación y calificación del suelo los propietarios vean sometidos sus terrenos a muy diferente suerte urbanística; el núcleo de la cuestión debatida ha de situarse, por tanto, en resolver si esa desigualdad está «justificada» en el momento del planeamiento y «compensada» en el momento de la ejecución. En esta línea, la parte recurrente se limita a afirmar que el grado de consolidación y la dotación de servicios urbanísticos básicos que presenta el Área núm. 13 es superior o semejante a los que presentan las Áreas núm. 10, 12, 14, 15 y 16 que han sido incluidas en la delimitación de suelo urbano y, así mismo, que se ha otorgado la clasificación de suelo apto para urbanizar de uso industrial”

STS de 30 de noviembre de 1998 (ROJ 7150/1998, rec. 9268/1992, Pte. Enríquez Sancho)

“Ciertamente que la naturaleza de la indicada instrucción no permite su traslado, con total automatismo, a las valoraciones efectuadas en el ámbito de una declaración de ruina, pero si se tiene en cuenta que el perito judicial ha visitado la finca y que hace constar que se trata «de un edificio de tipo popular, modesto, con sistema constructivo precario y elemental en muchas de sus partes, lo cual unido a una deficiente conservación, ha ocasionado un acelerado envejecimiento del edificio», puede concluirse que el índice de depreciación elegido por dicho perito es razonable y muy adaptado a las circunstancias de la edificación considerada”

STS de 3 de marzo de 1999 (ROJ 1447/1999, rec. 6197/1994, Pte. Mateos García)

“Para examinar si esto es así es menester utilizar varios criterios. Entre ellos reviste singular interés el relacionado con la observancia del principio de buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, la seguridad jurídica y el equilibrio de prestaciones. Estos

conceptos, utilizados por las sentencias de esta Sala últimamente citadas, están estrechamente relacionados con el principio de confianza legítima enunciado por el Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas. La virtualidad de este principio puede comportar la anulación y, cuando menos, obliga a responder en el marco comunitario, de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta económica y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias económicas habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento. Sin embargo, el principio de confianza legítima no garantiza a los agentes económicos la perpetuación de la situación existente, la cual puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias, ni les reconoce un derecho adquirido al mantenimiento de una ventaja”

STS de 4 de marzo de 1999 (ROJ 1499/1999, rec. 2394/1994, Pte. Gullón Ballesteros)

“La doctrina de esta Sala es la de que la misma es predicable de «los llamados derechos potestativos y más que a ellos propiamente hablando a las facultades o poderes jurídicos cuyo fin es promover un cambio de situación jurídica», incluyendo a la revocación de las donaciones en los supuestos ejemplificativos que enumera”

STS de 10 de marzo de 1999 (ROJ 1654/1999, rec. 5279/1994, Pte. González Navarro)

“Lo ha dicho más de una vez nuestra Sala. Por ejemplo, en la STS de 29 de noviembre de 1994, donde puede leerse que la aplicación del artículo 43 LEF lo es en defecto de la obtención del justo precio por las normas tasadas en los artículos precedentes y cuando por aplicación de éstas no se alcance el valor de sustitución del bien que es el fundamento o razón de ser del justiprecio, lo que obliga, en primer término, a establecer la valoración conforme a los módulos citados para obtener así el justiprecio, y por considerarlo excesivo o reducido, hallar ese valor real a que debe tender el justo precio mediante la aplicación de criterios estimativos conforme con los que permite operar el citado artículo: mas estos criterios deben ser racionalmente adecuados para dicha determinación y no unas bases aleatorias o unas consideraciones subjetivas sin fundamento, pues aun cuando la estimación es casi siempre un ejercicio valorativo con gran carga subjetiva, sin embargo, para desposeerla de esa carga es necesario explicitar los datos económicos, de mercado, transacciones en la zona o cualesquiera otras consideraciones para, en ponderación de las mismas, hallar el valor que se estima o se entiende adecuado”

STS de 16 de marzo de 1999 (ROJ 1816/1999, rec. 8557/1994, Pte. Xiol Ríos)

“El examen de los distintos conceptos que la sentencia incluye en la indemnización lleva a esta Sala a apreciar una duplicación en los conceptos que el abogado del Estado trae a colación, pues parece evidente que, si se abona una indemnización computada de modo global por la diferencia entre el valor del resto de la finca antes de su expropiación y su valor después de llevada a cabo la operación expropiatoria, la cual conlleva la división de la misma, el aumento de los gastos de explotación, la disminución de su rendimiento, la necesidad de reestructuración del terreno y la existencia de zonas sobrantes, como conceptos que tienen su origen causal en el hecho de la división inherente a la operación expropiatoria, deben entenderse incluidos en la minusvalía que la expropiación genera, pues en otro caso no tendría sentido hablar de un valor diferente antes y después de llevada a cabo la misma”

STS de 18 de marzo de 1999 (ROJ 1898/1999, rec. 2410/1994, Pte. Menéndez Hernández)

“Cierto que el art. 1259 del Código Civil declara la nulidad de los actos realizados por quien carece de autorización o representación legal de la persona a cuyo nombre contrata. Pero, en contra de lo que sostiene el actor, esa nulidad no es absoluta, sino que puede ser neutralizada por la ratificación expresa o tácita, del «*dominus neegotii*», confirmándose así el negocio transmisivo”

STS de 31 de marzo de 1999 (ROJ 2263/1999, rec. 416/1997, Pte. Escusol Barra)

“La legitimación, desde el punto de vista procesal, supone una específica relación con el objeto de la pretensión o petición que se ejercita. En otras palabras, quienes formulen demanda contra actos administrativos concretos y determinados, deben expresar la situación objetiva en que se encuentran respecto del contenido del acto, bien por circunstancias de carácter personal, bien por ser destinatarias del acto mismo. El interés alcanza a todo interés moral o material que pueda resultar beneficiado por la estimación de la pretensión ejercitada: es decir, que la resolución administrativa impugnada ha debido repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso. Esto es así porque entenderlo de otro modo sería tanto como legitimar a quien o quienes dijeran actuar en defensa de la legalidad. Y es que no se puede confundir el interés directo y legítimo, con el mero interés por la legalidad que solo legitima en aquellos campos de la actuación administrativa en que por Ley esté reconocida una acción pública”

STS de 29 de mayo de 1999 (ROJ 3759/1999, rec. 1346/1995, Pte. Peces Morate)

“El artículo 84 de la indicada Ley y los artículos 58 a 61 del mentado Texto Refundido señalan que el cálculo del justiprecio expropiatorio de los terrenos afectos a dotaciones, sistemas generales y usos de interés social se hará en función del valor urbanístico, el cual, en definitiva, exige tener en cuenta el aprovechamiento tipo del área de reparto correspondiente. En consecuencia, el justiprecio del suelo expropiado, destinado a dotaciones universitarias, debe calcularse conforme a su valor urbanístico, el cual tanto la referida Ley de Valoraciones del Suelo 8/1990, de 25 de julio, como el Texto Refundido de 1992 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana fijan en un cincuenta por ciento del aprovechamiento tipo del área correspondiente (artículos 39, 62.2, 72 y 84.2 de la primera y artículos 58 y 60 del segundo), cuya vigencia examinaremos más adelante al resolver lo que corresponda dentro de los términos en que aparece planteado el debate, según ordena el artículo 102.1.3 de la Ley de esta Jurisdicción, al ser estimable, como hemos dicho, el segundo de los motivos de casación esgrimidos, lo que determina la anulación de la sentencia recurrida”

STS de 1 de junio de 1999 (ROJ 3862/1999, rec. 2203/1995, Pte. Mateos García)

“Si partimos de las concretas circunstancias de los terrenos expropiados, relatadas por la Sala de instancia, en cuanto sobre reconocer la naturaleza rústica o no urbanizable de aquellos, hace notar a seguido que aunque radican fuera de la delimitación del suelo urbano, son aledaños, contando con determinados servicios, sin que sea posible olvidar que se encontraban colindantes con la industria de la entidad actora, constituyendo la racional y lógica zona de su futura expansión, lo que supone un valor añadido de la parcela, y si además se tiene en cuenta que, la finalidad primordial de la Expropiación es precisamente proveerse de suelo para campo de feria, finalidad netamente urbanística y ajena a la naturaleza rústica, verdaderamente significativa de las grandes expectativas urbanísticas que ofrecía el suelo expropiado”

STS de 23 de junio de 1999 (ROJ 4463/1999, rec. 5019/1993, Pte. Trillo Torres)

“La argumentación jurídica en que se basa este motivo hace referencia a la obvia capacidad de contratar del señor Isidro, así como a las posibilidades que el Código Civil ofrece para estipular en favor de tercero, la validez del contrato en nombre de otro, si este lo ratifica, aunque no haya autorizado previamente al contratante, o el caso de la gestión de negocios ajenos sin mandato, así como el criterio de la legislación mercantil de sociedades sobre los efectos de las obligaciones contraídas en nombre de éstas, mientras se hallan en constitución. Todo esto, que es innegable, no resulta, sin embargo, de estricta extensión a los contratos administrativos, puesto que lo requerido por el artículo noveno de la Ley de Contratos del Estado es que los intervinientes en estos sean personas naturales o jurídicas que tengan plena capacidad de obrar, entendida esta condición respecto del adjudicatario, que es del que se predicen todos los requisitos para contratar que enumera el propio artículo, de modo que desde el punto de vista del interés público que preside la contratación administrativa, no puede quedar al avatar de posteriores ratificaciones por parte de quien no ha intervenido en el contrato la determinación de la persona que, en definitiva, quedará obligada a su cumplimiento”

STS de 28 de junio de 1999 (ROJ 4609/1999, rec. 3297/1995, Pte. Lecumberri Martí)

“Estructuralmente el poder de renuncia se encuadra en la categoría de los derechos potestativos y determina la modificación de un estado jurídico preexistente, en méritos de la sola voluntad del titular del poder, que es el titular del derecho subjetivo que es objeto de aquella”

STS de 22 de septiembre de 1999 (ROJ 5693/1999, rec. 4902/1995, Pte. Lecumberri Martí)

“Valor real que por estar dotado de entidad económica suficiente para adquirir otro bien analógico al expropiado, debe tenerse en cuenta para su determinación cuantas circunstancias tengan una influencia económica aplicable en el mismo, por ser de la competencia exclusiva del Tribunal de instancia la valoración de la prueba (...) no es dable a través de la mecánica procesal de este recurso extraordinario que el Tribunal casacional revise las apreciaciones fácticas o valoraciones de las pruebas practicadas incorporadas en las sentencias recurridas en casación, pues han de ser normalmente respetadas y no pueden ser combatidas en casación en cuanto que el error en la apreciación de la prueba no figura entre los distintos motivos que relaciona el artículo 95.1 de la Ley Jurisdiccional, aunque desde luego ello no constituye obstáculo para que pueda ser invocada la infracción de la concreta normativa que regula el valor tasado de determinados medios probatorios e incluso la de aquellos preceptos que, como el artículo 632 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, determinan la apreciación de la prueba pericial según las reglas de la sana crítica, aunque solo podría esta última prosperar cuando aquélla resulte arbitraria, ilógica o irracional”

STS de 18 de octubre de 1999 (ROJ 6440/1999, rec. 5563/1995, Pte. Peces Morate)

“La proximidad al suelo urbano es un elemento a tener en cuenta en la determinación del justiprecio de fincas rústicas, incluso aunque no se haya aprobado ningún instrumento de planeamiento que afecte a dichos terrenos, ya que ello no obsta para la existencia de expectativas urbanísticas que derivan de su proximidad al suelo urbano. En este sentido, a pesar del destino del terreno en el momento de la expropiación -monte arbolado-, tenía unas características, reflejadas tanto en el propio planeamiento urbanístico municipal, como derivadas de su colindancia con dos núcleos urbanos o pedanías urbanizadas a través de sendos planes parciales, que no se corresponden con el meramente rústico y que necesariamente había que encuadrar en lo que la doctrina jurisprudencial calificaba de expectativas determinantes de un valor real del suelo superior al existente en el mercado para los suelos de naturaleza rústica destinados a monte arbolado”

STS de 18 de octubre de 1999 (ROJ 6440/1999, rec. 5563/1995, Pte. Peces Morate)

“La proximidad al suelo urbano es un elemento a tener en cuenta en la determinación del justiprecio de fincas rústicas, incluso aunque no se haya aprobado ningún instrumento de planeamiento que afecte a dichos terrenos, ya que ello no obsta para la existencia de expectativas urbanísticas que derivan de su proximidad al suelo urbano. En este sentido, a pesar del destino del terreno en el momento de la expropiación (acaecida en 1993, resultando por tanto de aplicación el Texto Refundido de 1992), como monte arbolado, tenía unas características, reflejadas tanto en el propio planeamiento urbanístico municipal, como derivadas de su colindancia con dos núcleos urbanos o pedanías urbanizadas a través de sendos planes parciales, que no se corresponden con el meramente rústico y que necesariamente había que encuadrar en lo que la doctrina jurisprudencial calificaba de expectativas determinantes de un valor real del suelo superior al existente en el mercado para los suelos de naturaleza rústica destinados a monte arbolado”

STS de 15 de diciembre de 1999 (ROJ 8054/1999, rec. 7497/1995, Pte. Xiol Ríos)

“Por otra parte, la existencia de expectativas, plusvalías o aprovechamientos urbanísticos o turísticos que no han sido tenidos en cuenta”

STS de 16 de diciembre de 1999 (ROJ 8109/1999, rec. 147/1995, Pte. Gil de la Cuesta)

“Hay que afirmar y partiendo del «factum» de la sentencia recurrida, que se basa en una exhaustiva y encomiable relación de hechos probados efectuada en la sentencia de la primera

instancia, no hay lugar a dudas de que se dan los dos requisitos necesarios para que surja la responsabilidad extracontractual, como son: a) una acción negligente y que referida a dichos «tratos preliminares», que está constituida por una falta de lealtad cuyo núcleo fue una ruptura unilateral por parte de las entidades ahora recurrentes del proyecto inicial de los demandados en la instancia, y b) unos perjuicios, que también dada la fenomenología de dichos «tratos preliminares», deben mensurarse desde un punto de vista del interés negativo, como así se hace y así se cuantifica en la sentencia recurrida”

STS de 22 de enero de 2000 (ROJ 294/2000, rec. 8832/1995, Pte. Peces Morate)

“No se puede negar que es doctrina jurisprudencial consolidada la que declara la relevancia de las expectativas urbanísticas para calcular el valor real del suelo expropiado (...) En el artículo 52.5, la LEF establece que la Administración fijará las cifras de indemnización por el importe de los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación, que sólo si no hubiese conformidad del expropiado obligará al Jurado a reconsiderar la cuestión”

STS de 10 de febrero de 2000, (ROJ 959/2000, rec. 9533/1995, Pte. González Navarro)

“Tratándose de un suelo no urbanizable, si no hemos tenido en cuenta las expectativas de futura edificabilidad, mal podremos considerar las limitaciones a la edificación que pueda suponer la construcción de la autovía”

STS de 23 de mayo de 2000 (ROJ 4172/2000, rec. 871/1996, Pte. Xiol Ríos)

“El suelo de sistemas generales, si cuenta con los servicios que marca la ley, es suelo urbano. Y si no cuenta con ellos, cabe decir, como única posible alternativa contraria, que, sea cual sea el tipo de suelo en el que esté incluido, será equivalente su condición a la de suelo urbanizable, con apoyo legal en el artículo 26.2 del Reglamento de Planeamiento y su tasación ha de hacerse con arreglo al valor urbanístico. Ello es plenamente coherente con la equidistribución y los sistemas de obtención de sistemas generales”

STS de 6 de junio de 2000 (ROJ 4632/2000, rec. 1565/1996, Pte. Hernando Santiago)

“Sin que puedan computarse las plusvalías o minusvalías derivadas de la obra habilitante, pues hemos justipreciado las expectativas urbanísticas que los terrenos habían ya incorporado en el año 1989 y no su realidad urbanística posterior derivada del cambio de planeamiento operada por el PGOU de Pinto”

STS de 11 de octubre de 2000 (ROJ 7921/2000, rec. 2750/1995, Pte. De Asís Garrote)

“Entendemos correcta la doctrina jurisprudencial aplicada por el Juzgador de instancia al distinguir, en el supuesto de autos, entre el contrato de compraventa y el precontrato o *pacto de contrahendo*, a pesar de tratarse de una promesa bilateral de venta y de la aparente asimilación que hace el precepto del párrafo 1 del art. 1451 CC, entre uno y otro negocio jurídico cuando hay acuerdo respecto del precio y la cosa vendida, y ello, teniendo en cuenta la jurisprudencia sentada a partir de la interesante Sentencia de 15 de marzo de 1945, que admite la posibilidad de la existencia independiente de uno y otro, siempre que quede patente la voluntad de las partes; diferencia entre uno y otro contrato que se pone de manifiesto al atender, como dice la sentencia citada al contenido de las obligaciones que respectivamente engendran en términos que si uno de los contratantes se obliga a entregar una cosa determinada y el otro a pagar por ella en dinero o signo que le represente, la figura jurídica que surge es la de una compraventa, a tenor de lo dispuesto en el art. 1451 CC; mientras que si las partes aun estando de acuerdo sobre los elementos esenciales del contrato se obligan a la prestación de un futuro consentimiento encaminado a celebrar una compraventa posterior, parece un contrato preparatorio o precontrato, cuyos efectos no cabe identificar con los antes indicados, que la perfección de la compraventa produce”

STS de 28 de noviembre de 2000 (ROJ 8706/2000, rec. 3464/1996, Pte. González Navarro)

“Con ese mismo propósito de precisar los contornos del concepto hemos dicho también que «aunque la jurisprudencia tiene declarado como regla general que el premio de afección se

refiere solo al valor de la cosa expropiada y no a los otros conceptos, tales como la indemnización de perjuicios», sin embargo la indemnización que corresponde a un verdadero trauma psíquico bien por corresponder a un cambio radical en el aspecto o explotación del resto del bien no sujeto directamente a la Expropiación o por imponer una práctica inutilización de los elementos de esa explotación sí debe tener como objeto de aplicación el porcentaje legal de afección”

STS de 6 de febrero de 2001 (ROJ 738/2001, rec. 4717/1996, Pte. Xiol Ríos)

“Es copiosa la jurisprudencia en la que tenemos dicho que la valoración de las expropiaciones urbanísticas no puede realizarse conforme a los criterios del artículo 43 LEF (...) las valoraciones en las expropiaciones por razón de urbanismo han de efectuarse, en cualquier caso, conforme a las normas del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y no por los criterios de la Ley de Expropiación”

STS de 27 de febrero de 2001 (ROJ 1461/2001, rec. 5192/1996, Pte. Xiol Ríos)

“No son computables las expectativas urbanísticas derivadas del destino del bien expropiado, que consiste en la construcción de un Centro penitenciario. Esta circunstancia deja sin contenido este motivo de casación”

STS de 20 de abril de 2001 (ROJ 3259/2001, rec. 968/1996, Pte. Marín Castán)

“La jurisprudencia de esta Sala ha reconocido la figura del precontrato como contrato preliminar o preparatorio que, en cuanto orientado a una compraventa, tiene un régimen distinto del de la compraventa misma (...) El precontrato es ya en sí mismo un auténtico contrato, que tiene por objeto celebrar otro en un futuro, conteniendo el proyecto o la ley de bases del siguiente”

STS de 18 de mayo de 2001 (ROJ 4112/2001, rec. 1499/1997, Pte. Sieira Míguez)

“De lo establecido por el TEDH en las sentencias a que nos acabamos de referir, se infiere que es posible, cuando concurren circunstancias excepcionales que lo justifiquen, sin que ello contradiga los principios del Derecho Internacional, la privación a una persona de sus bienes sin indemnización. (...) tal criterio si bien no es aplicable son más a nuestro Derecho interno, sí habrá de servirnos de pauta a la hora de interpretar nuestro ordenamiento jurídico”

STS de 28 de mayo de 2001 (ROJ 4391/2001, rec. 462/1997, Pte. González Navarro)

“El concepto mismo de expectativa y consiguientemente el de su distinción de los derechos, está necesitado de una más madura reflexión (...) por regla general, la impresión que se obtiene a la vista del uso –que no pocas veces es abuso– que se hace en el ámbito forense del significante «expectativa» es que se trata de uno de esos decires usaderos que han cristalizado antes de ser entendidos, convirtiéndose en residuos sin alma, desvitalizados y a los que se recurre para cerrar una cuestión cuando no se encuentran argumentos más sólidos y desde luego, sin plena conciencia de su significación”

STS de 30 de junio de 2001 (ROJ 5646/2001, rec. 668/1997, Pte. Peces Morate)

“La proximidad del terreno expropiado al suelo urbano fue siempre tenida en cuenta en las expropiaciones no urbanísticas y antes de la vigencia de la citada Ley 8/1990, de 25 de julio, como un elemento trascendental para calcular su valor real, razón por la que al haber sido despreciadas las expectativas urbanísticas del suelo expropiado en la sentencia recurrida para decidir su valor, este último motivo de casación debe prosperar igualmente”

STS de 20 de septiembre de 2001 (ROJ 6976/2001, rec. 1848/1996, Pte. Martínez-Calcerrada Gómez)

“Según el T.S., para que se produzca la resolución del contrato existente entre las partes, es preciso que exista un verdadero y propio incumplimiento, que ha de ser de tal entidad que frustré las legítimas expectativas de la parte que reclama, que no es suficiente que se patentice

la existencia de una voluntad obstativa al cumplimiento de lo convenido, que por su trascendencia pueda frustrar las legítimas esperanzas de la otra parte contratante”

STS de 24 de septiembre de 2001 (ROJ 7055/2001, rec. 4555/1997, Pte. González Navarro)

“(…) lo que ha hecho el Jurado no es aplicar expectativas urbanísticas en sentido estricto y propio, sino tomar en consideración el hecho de la proximidad a centro urbano para fijar un justiprecio que, en lo posible, se aproxime al valor real”

STS de 31 de octubre de 2001 (ROJ 8493/2001, rec. 2198/1996, Pte. Villagómez Rodil)

“Los tratos negociales preparatorios a la formación de los contratos han de estar salvaguardados por la buena fe y pueden generar responsabilidad civil por razón de culpa «in contrahendo», que cabe proyectar al caso del daño ocasionado por incumplimiento del contrato debidamente perfeccionado. Ahora bien, la responsabilidad contractual que se alega en el motivo no resulta de recibo casacional, pues las conductas conformadoras de ilícito civil omisivo por el silencio y reticencia que se imputa a (...) y actuaciones de ocultación en su cartera económica no se probaron en forma adecuada y convincente, máxime respecto a que hubiera producido una inducción premeditada e intensa en la recurrente -se trata de una entidad bancaria que entre sus operaciones habituales están los negocios de préstamo- a fin de llevarla a otorgar el contrato de concesión de crédito de referencia”

STS de 19 de enero de 2002 (ROJ 206/2002, rec. 5880/1997, Pte. Peces Morate)

“Es cierto que constituye doctrina legal que, a pesar de estar clasificado como no urbanizable el suelo de uso dotacional o para sistemas generales, su valoración, a efectos de ejecutar éstos por el sistema de expropiación, debe hacerse como si de suelo urbanizable se tratase, ya que de lo contrario se incumpliría la obligada equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento”

STS de 11 de febrero de 2002 (ROJ 843/2002, rec. 2587/96, Pte. Marín Castán)

“Nunca podría salvarse el dato incontestable de que las obras comenzaron después de que la arrendataria hubiera ya manifestado su voluntad de dar por resuelto el contrato y el arrendador hoy recurrente no se opusiera claramente a esa voluntad, de suerte que, más que una situación de incertidumbre en torno a la vigencia del contrato, lo que siguió a esa manifestación bien puede calificarse de mera expectativa de celebrar un nuevo contrato si las deficiencias estructurales del local quedaban finalmente subsanadas”

STS de 5 de marzo de 2002 (ROJ 1565/2002, rec. 7774/1999, Pte. Enríquez Sancho),

“Ha sido necesaria la intervención del Tribunal Supremo para señalar que un campo de golf no puede entenderse como sistema general de equipamiento comunitario”

STS de 15 de abril de 2002 (ROJ 2630/2002, rec. 77/1997, Pte. Fernández Montalvo)

“Pero en cualquier caso, la admisión entre nosotros, de la figura del enriquecimiento injusto, tanto en lo que respecta a su construcción como a sus requisitos y consecuencias, es obra de la jurisprudencia civil. La labor y el mérito de ésta, a lo largo de casi una centuria, ha sido pasar de la regla de la prohibición de los enriquecimientos torticeros de Las Partidas a la delimitación de una acción de enriquecimiento sin causa en sentido estricto, tratando de evitar los peligros que presentaba la indeterminación de aquella regla para la certeza y seguridad jurídica. La jurisprudencia del orden contencioso-administrativo, al menos, desde los años sesenta viene también admitiendo la aplicación de la figura del enriquecimiento injusto a determinados supuestos en el ámbito específico del Derecho administrativo, especialmente proyectados, por su naturaleza revisora de la actuación administrativa, a las Administraciones públicas. Pero ya en dos conocidas sentencias de 22 de enero y 10 de noviembre de 1975, se produce su reconocimiento (...)”

STS de 15 de abril de 2002 (ROJ 2632/2002, rec. 77/1997, Pte. Fernández Montalvo)

“El análisis de la referida jurisprudencia de esta Sala denota una consideración del enriquecimiento injusto como principio general o como supraconcepto, que le otorga una cierta identidad y unidad, aunque ello no supone que se no se manifieste con una cierta autonomía y singularidad en su proyección a la Administración respecto a su actuación sujeta al Derecho administrativo. Pero, en cualquier caso, son los requisitos establecidos por la jurisprudencia civil, acogidos expresamente por esta Sala, los que rigen y se aplican a los casos en que es la Administración, eventual o supuestamente empobrecida, la que exige la restitución del enriquecimiento injusto o sin causa de un administrado, como aquí ocurre. Ello no es obstáculo para que, de una parte, sea esta jurisdicción la que resulte competente porque es dicha Administración la que declara mediante un acto administrativo una obligación (en este caso el pago de determinados intereses) del administrado que reconduce a la restitución el enriquecimiento obtenido a costa de ella; y de otra, no puedan ignorarse las peculiaridades derivadas de la condición de ingreso de la Administración que tiene dicha restitución”

STS de 6 de mayo de 2002 (ROJ 3194/2002, rec. 6335/1998, Pte. Puente Prieto)

“El hecho de tener una única muestra testigo no permite aplicar el método de comparación, sino que tendremos que acudir al método subsidiario de capitalización de rentas. Por esta razón, la jurisprudencia estima que el precio pagado por un terreno contiguo al expropiado no siempre sirve para determinar la indemnización debida al adyacente, si no concurren todos los demás elementos comunes de índole económica para establecer una equiparación razonable en la tasación”

STS de 15 de julio de 2002 (ROJ 5287/2002, rec. 6694/1998, Pte. Puente Prieto)

“Olvida el recurrente que, como hemos dicho en Sentencia de 22 de enero 1997, la prueba de las ganancias dejadas de obtener ha de ser rigurosa sin que puedan admitirse aquellas que sean dudosas y contingentes, lo que excluye los meros «sueños de ganancias» como hemos declarado en Sentencia de 15 de octubre de 1986, ya que no cabe que a través del concepto de lucro cesante y del daño emergente se produzca un enriquecimiento injusto como declara la Sentencia de 10 de febrero de 1998”

STS de 15 de octubre de 2002 (ROJ 6742/2002, rec. 1126/1997, Pte. Almagro Nosete)

“Los referidos preceptos, además, no requieren que el incumplimiento contractual sea consecuencia de una persistente y tenaz resistencia al cumplimiento de lo convenido, sino que es suficiente que tal incumplimiento se produzca, frustrando la legítimas expectativas de la otra parte que se ve privada de alcanzar el fin económico perseguido con el vínculo negocial, lo que está en línea con lo dispuesto en el artículo 1256 del mismo Código”

STS de 23 de noviembre de 2002 (ROJ 7820/2002 rec. 5064/1998, Pte. Peces Morate)

“El hecho de que el terreno se expropiase para la ejecución de un sistema general no es razón para que deba ser considerado como urbanizable, ya que éstos pueden ejecutarse sobre suelos de naturaleza urbana, como en este caso se desprende de las propias alegaciones de la recurrente, al estar adscrito dicho sistema a suelo urbano en ejecución de un Plan Especial de Reforma Interior, mientras que, expropiado el suelo por el que transcurre el colector, se priva al propietario de su aprovechamiento urbanístico, según el cual procede valorarlo de acuerdo con lo establecido por el artículo 105.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, que ha sido justa y certeramente aplicado por la Sala de instancia”

STS de 12 de diciembre de 2002 (ROJ 8358/2002, rec. 6994/1998, Pte. Sieira Míguez)

“Otro supuesto puede imaginarse en que la clasificación formal del terreno como no urbanizable no permite *a priori*, que se tengan en cuenta expectativas urbanísticas, es aquel en que el legislador sectorial autonómico mantenga la clasificación del bien como no urbanizable durante la expropiación, pero ésta se produzca con la previsión del cambio de clasificación expreso o tácito, en función de una utilización ligada a un proceso de urbanización. En este supuesto, en efecto ya tendiendo a las circunstancias de cada caso, debería estudiarse si la

inclusión en el valor de las expectativas urbanísticas, no comporta –en lugar de una consideración de la posible utilización urbanística del terreno vedada por la Ley-, un cálculo de su valor adecuado a los usos previstos para el futuro, pero ciertos en cuanto a su realización”

STS de 20 de enero de 2003 (ROJ 174/2003, rec. 8383/1998, Pte. Puente Prieto)

“Resulta irrelevante la circunstancia de que en el momento al que ha de referirse la determinación de la legislación a aplicar resultaran vigentes y aplicables las normas contenidas en la LS90 o en el TR92, por cuanto tanto una como otra disposición prohíben atender a las expectativas derivadas de una posible utilización urbanística (49 TR92)”

STS de 15 de abril de 2003 (ROJ 2693/2003, rec. 11854/2003, Pte. González Navarro)

“No estamos, pues, ante un caso en que sea imposible atribuir al administrado reproche alguno sobre su forma de actuación (como es, por ejemplo, el caso resuelto en la sentencia de 14 de diciembre de 1983, en que la conducta del particular quedó limitada a solicitar la licencia, aún a sabiendas de que no era autorizable, según dicha normativa). Estamos, por el contrario, ante un supuesto en que la exoneración de responsabilidad de la Administración viene determinada por dolo o culpa del peticionario de la licencia, por la forma de presentar el proyecto, actuación en el procedimiento, demás circunstancias concurrentes, etc. mediante formas o modos inexactos que pudieran razonablemente inducir a error a la Administración, como ocurría en los casos resueltos en Sentencias de 26 de septiembre de 1981; de 14 de diciembre de 1983; de 3 de diciembre de 1986 y de 30 de enero de 1987. Dicho con otras palabras, estamos aquí ante un asunto semejante a tantos otros en que el proyecto se presenta ocultando o desfigurando datos que puedan inducir a error a la Administración”

STS de 16 de mayo de 2003 (ROJ 3333/2003, rec.10026/1998, Pte. Sieira Míguez)

“No se trata, en consecuencia, de que la sentencia de instancia sostenga, como parece dar a entender el Sr. Abogado del Estado, que las expectativas urbanísticas resultan sin más de la clasificación del suelo como no urbanizable, ya que la Sala «a quo» estima acreditada dichas expectativas en función de la ubicación de los terrenos, su proximidad al núcleo urbano y a nudo industrial lo que se viene a ratificar por los valores reales de suelos análogos establecidos en la pericia”

STS de 30 de mayo de 2003 (ROJ 3718/2003, rec.11499/1998, Pte. Lecumberri Martí)

“Entiende el Abogado del Estado recurrente que la Sala ha infringido el artículo 67 de la Ley 8/1990 al tener en cuenta expectativas urbanísticas así como lo dispuesto en el artículo 73 de dicha Ley, aplicando criterios de valoración del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa en lugar de los previstos y aplicables a todas las expropiaciones en la propia Ley 8/1990. El motivo ha de decaer (...) ya que en el presente caso, como ya hemos resuelto, resultan aplicables los criterios valorativos de la Ley de Expropiación Forzosa y no los de la Ley 8/1990 por lo que la sentencia de instancia, al aceptar los criterios del Jurado de Expropiación, no ha incurrido en la infracción denunciada”

STS de 21 de junio de 2003 (ROJ 4334/2003, rec. 183/1999, Pte. González Navarro)

“No siempre puede decirse que el efectivo valor real de una finca lo sea el precio en venta ofrecido o dado por otras fincas análogas, porque, aparte de la peculiaridad de cada caso, en las compraventas intervienen a veces factores subjetivos y hasta personalísimos impulsos y reacciones imprevisibles, que desfiguran el valor real de la finca adquirida”

STS de 20 de octubre de 2003 (ROJ 6427/2003, rec. 1839/1999, Pte. Puente Prieto)

“Dicho precepto (art. 49 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992) regula el valor inicial por remisión a las disposiciones que regulan las valoraciones catastrales del suelo de naturaleza rústica, prohibiendo tomar en consideración su utilización urbanística, cuya prohibición es examinada, efectivamente, y matizada en las Sentencias que el recurrente invoca; mas dicha jurisprudencia, que se limita a analizar el concepto de expectativa urbanística a efectos de dicho precepto, no es de aplicación al presente caso en que, el Jurado -como recoge la sentencia

recorrida- no realizó una valoración del terreno en función de su estricto valor inicial pues entendió que su valor no se reduce al rústico o agrícola en la estricta acepción del término, sino que en él se dan algunas circunstancias influyentes en su valoración, especialmente las edificaciones asentadas en el eje de la carretera, la situación en el entorno del Aeropuerto y la proximidad a diferentes núcleos urbanos, por lo que aprecia que se trata de terrenos con usos, situación y, sobre todo, destino, muy específicos; circunstancias que son presentes, no futuribles, y que influyen en los valores de mercado”

STS de 11 de diciembre de 2003 (ROJ 7987/2003, rec. 1967/2000, Pte. Fernández Valverde)

“La aplicación del citado principio de igualdad en la aplicación de la ley (...) requiere que exista un término de comparación adecuado, de forma que se haya producido un tratamiento desigual en supuestos absolutamente idénticos ya que es presupuesto esencial para proceder a un enjuiciamiento desde la perspectiva del artículo 14 CE, que las situaciones que quieran traerse a la comparación sean efectivamente equiparables y ello entraña la necesidad de un término de comparación ni arbitrario ni caprichoso”

STS de 22 de diciembre de 2003 (ROJ 8339/2003, rec. 1446/1999, Pte. Lecumberri Martí)

“No puede afirmarse con carácter general la prohibición de incluir expectativas urbanísticas en el valor del terreno no urbanizable o urbanizable no programado, pues si bien el artículo 49 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 prescribe que la valoración del suelo no urbanizable se efectuará sin consideración alguna a su posible utilización urbanística (...) señalábamos que el concepto de expectativas urbanísticas no es un concepto unívoco y presenta otras acepciones y permite diferentes matizaciones cuya existencia impide proclamar como imperativa, con carácter absoluto y general, su exclusión de la valoración del suelo no urbanizable”

STS de 29 de abril de 2004 (ROJ 2854/2004, rec. 5134/1999, Pte. Sieira Míguez)

“En el caso que nos ocupa estamos ante una vía interurbana y los terrenos expropiados no se ha acreditado que correspondan a terrenos que integren el entramado urbano de la ciudad. Tampoco aparece que el suelo este clasificado como urbanizable y así se desprende de que tanto el perito como la Sala de instancia efectúan la valoración en función de la doctrina sobre valoración de sistemas generales que sirvan para crear ciudad y no en función de su clasificación como urbanizable, afirmando la Administración y aceptando el Jurado que el terreno es no urbanizable al decir que el valor de repercusión es el de zona rústica ya que el terreno se encuentra en una zona de carácter agrícola, su entorno corresponde a este uso y ese es el uso materializado”

STS de 22 de noviembre de 2004 (ROJ 7560/2004, rec. 3068/1998, Pte. Romero Lorenzo)

“En modo alguno puede pensarse que la relación patrimonio-capital social sea algo permanentemente estable o que la favorable situación que en un momento determinado pueda presentar la entidad genere ya un derecho consolidado e inalterable que pueda ser aislado de la marcha que posteriormente experimenten los negocios y actividades que constituyen el objeto social. En consecuencia los datos que en una fecha concreta se desprendan del balance de la entidad únicamente suponen, a lo sumo, una expectativa que no llegará a convertirse en un derecho hasta que el cierre del ejercicio pueda comprobarse que aquellas esperanzas no se han frustrado. En tal contexto no puede aceptarse que una ampliación de capital a la que no se ha impedido el acceso a ninguno de los socios, los cuales acudiendo a la misma podían haber conservado su posición relativa en la sociedad, implique la Expropiación de derecho alguno de aquéllos”

STS de 16 de febrero de 2005 (ROJ 950/2005, rec. 3141/1998, Pte. Sierra Gil De la Cuesta)

“Con arreglo a esta base legal, hay que decir que no puede venirse contra los propios actos, negando todo efecto jurídico a la conducta contraria posterior, todo en base a la confianza que un acto o conducta de una persona debe producir en otra. En conclusión, como dice la doctrina científica moderna, esta doctrina de los actos propios no ejerce su influencia en el área del

negocio jurídico, sino que tiene sustantividad propia asentada en el principio de la buena fe. Resumiendo y como conclusión, se ha de decir que esta técnica exige que los actos de una persona que pueden tener relevancia en el campo jurídico marcan los realizados en un devenir, lo que significa que en ningún caso pueden contradecir a los anteriores provocando una situación de incertidumbre que desconcierta a terceros afectados por los mismos y que rompa el principio de buena fe determinado en el artículo 7.1 CC”

STS de 11 de abril de 2005 (ROJ 2169/2005, rec. 1563/2001, Pte. González Navarro)

“Reiteradamente tiene dicho este Tribunal que el precio en que una concreta finca haya podido venderse no puede tomarse como parámetro expresivo del valor real de mercado, pues son múltiples las razones que pueden haber determinado al comprador a aceptar ese precio que se le pide -razones no objetivas sino meramente subjetivas, que pueden ser hasta puramente sentimentales o incluso caprichosas-. Así, en STS de 12 de junio de 1999, *«el precio que se fija en las compraventas está condicionado por subjetivos y muchas veces personalísimos impulsos y reacciones que pueden desvirtuar el auténtico valor de la finca así adquirida en cuyo precio, pues, suelen incidir las peculiares circunstancias objetivas y subjetivas del comprador»*. Que esta doctrina estaba consolidada desde muchos años antes resulta claramente dicho en la STS de 7 de abril de 1983: *«Este Tribunal tiene ya declarado en numerosas sentencias que forman ya un cuerpo de doctrina, que la existencia de transacciones en lugar próximo y por precio superior no es motivo suficiente, por sí solo, para invalidar la apreciación estimativa del Jurado, pues, como es sabido, en la fijación del precio en una compraventa pueden influir variedad de factores de índole singular, por lo que resultaría arriesgado deducir de las transacciones reseñadas en la hoja de aprecio del expropiado una medida de aplicación general con valor operativo para el caso que nos ocupa»*”

STS de 19 de abril de 2005 (ROJ 2393/2005, rec. 5433/01, Pte. Martínez-Vares García)

“En el presente caso no está justificada la igualdad exigida por la jurisprudencia y, en todo caso, cabe apreciar que la compraventa con la que se pretende establecer términos de comparación, se formalizó dos años después, en 1994, de la fecha a la que ha de referirse la valoración, en el segundo semestre de 1992 y que además concurren en dicha compraventa, acordada por Orden de 8 de septiembre de 1994, unas especialísimas circunstancias, derivadas no solamente de la enorme extensión de los terrenos si los comparamos con la finca de autos, sino expresadas en el propio preámbulo de dicha orden en la que se indica que la adquisición de tales terrenos coadyuvará eficazmente en la consecución de los objetivos del Consell de promoción industrial y creación de empleo en la Comunidad Valenciana, por lo que se acuerda la citada venta en el marco de la citada política y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley de la Generalidad Valenciana 3/86 de 24 de octubre, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana, a la vista de las valoraciones e informes que constan en el expediente. Concurren pues las circunstancias que, conforme a la jurisprudencia, impiden apreciar como valor real de mercado el precio resultante de dichos terrenos afectados por la compra indicada y con los que pretende el perito procesal y el recurrente establecer la comparación”

STS de 20 de abril de 2005 (ROJ 2421/2005, rec. 1724/2002, Pte. Fernández Valverde)

“Desde la perspectiva, pues, del mencionado principio de justa distribución de beneficios y cargas, debemos rechazar el único motivo del recurso de casación por la Corporación municipal formulado, y no desistido (pese a su compromiso con la parte recurrida), al apreciarse la vulneración del mismo y en síntesis, del principio de igualdad, como puso de manifiesto, con precisión, la sentencia de instancia”

STS de 27 de abril de 2005 (ROJ 2627/2005, rec. 7107/2001, Pte. Robles Fernández)

“Bajo la vigencia del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 esta Sala ha venido considerando que en el suelo no urbanizable es susceptible de ser valorado teniendo en cuenta sus expectativas urbanísticas. Se exige que éstas sean reales y resulten probadas en función de las diversas circunstancias del terreno, como la proximidad a suelo urbano y los servicios e infraestructura existentes. Su comprobación corresponde a la apreciación probatoria que realice la Sala de instancia en el uso de su facultad exclusiva de apreciación de la prueba. Pero estas expectativas no pueden derivar exclusivamente de la obra

que motiva la expropiación, puesto que el artículo 36 de la Ley de Expropiación forzosa dispone que *«las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la Expropiación y las previsibles para el futuro»*

STS de 22 de junio de 2005 (ROJ 4089/2005, rec.3162/2002, Pte. Lecumberri Martí)

“Ya hemos indicado que la Sala de instancia asume plenamente el informe del perito procesal que valora la parte de la finca que fue expropiada mediante el procedimiento de capitalización de las rentas de naturaleza agrícola mediante la técnica de la cuenta de *«gastos y productos»*, pues excluye el método analógico por no haber encontrado datos sobre transacciones de fincas equiparables a las explotaciones objeto de valoración”

STS de 19 de julio de 2005 (ROJ 4974/2005, rec. 6749/2001, Pte. Lecumberri Martí)

“A mayor abundamiento, no cabe tampoco olvidar que como ha señalado esta Sala en reiteradas Sentencias, valgan por todas la Sentencia de 4 de marzo de 2005 la doctrina de la Sala sobre sistemas generales *«ha de complementarse con la recogida en sentencias tales como las de 3 de diciembre de 2002 y 22 de diciembre de 2003, según la cual la valoración como suelo urbanizable de terrenos destinados a sistemas generales, ya vengán clasificados como no urbanizables, ya carezcan de clasificación específica, procede en aquellos supuestos en que estemos ante sistemas generales que sirvan para crear ciudad»* y es lo cierto que además de por las razones ya expuestas, no puede aceptarse que la construcción de un Centro penitenciario ayude a crear ciudad. Por todo ello deben rechazarse los motivos cuarto, quinto y sexto de recurso formulados, debiendo estarse a la calificación de los terrenos expropiados fijada en el Plan General, como suelo no urbanizable con calificación de Zona Agrícola Ganadera”

STS de 30 de septiembre de 2005 (ROJ 7973/2005, rec. 1454/2002, Pte. Lecumberri Martí)

“Otro supuesto (en que cabe admitir la inclusión de expectativas), es aquel en que el legislador sectorial autonómico mantenga la clasificación del bien como no urbanizable durante la expropiación, pero ésta se produzca con la previsión del cambio de clasificación expreso o tácito en función de una utilización ligada a un proceso de urbanización”

STS de 16 de septiembre de 2005 (ROJ 5316/2005, rec. 5354/2001, Pte. Robles Fernández)

“Se rechaza valorar como suelo urbanizable programado, el destinado a sistema general, en aquel caso para la construcción de un Centro penitenciario, se fija no solo en el hecho de que se trata de una instalación ajena al conjunto del municipio, sino también en una circunstancia relevante, cual era que su instalación podía autorizarse en suelo no urbanizable”

STS de 12 de octubre de 2005 (ROJ 6105/2005, rec. 3192/2002, Pte. Robles Fernández)

“En el supuesto de las vías de comunicación interurbanas de las grandes áreas metropolitanas, aún cuando afecten a términos municipales distintos, ha recibido un tratamiento específico por parte de la jurisprudencia, en el sentido de que, aún cuando afecten a términos municipales distintos, habrá que acreditar en cada caso concreto si responden a esa finalidad de crear ciudad”

STS de 28 de octubre de 2005 (ROJ 6608/2005, rec. 6497/2001, Pte. Lecumberri Martí)

“En el caso examinado la Sala de instancia afirma la existencia de expectativas urbanísticas amparándose en el dictamen pericial emitido en el proceso por un arquitecto, según el cual dichas expectativas son consecuencia de la construcción de un Centro Penitenciario, pues es esta circunstancia la que convierte al suelo en apto para urbanizar. La afirmación de la sentencia infringe lo dispuesto en el expresado precepto y su aplicación jurisprudencial. No puede aceptarse la valoración realizada ni siquiera si se atiende a la reciente jurisprudencia de esta Sala sobre valoración de los terrenos destinados a sistemas generales y dotaciones del municipio (...) que declara que debe valorarse como urbanizable el suelo clasificado en el Plan General de modo expreso como no urbanizable y destinado a sistemas generales o a fines dotacionales si esta clasificación se ha hecho de manera que suponga la singularización y el aislamiento del suelo afectado. El trazado y características de la red viaria y el desarrollo de los

sistemas de la estructura general de ordenación urbanística del territorio (...) se incluyen específicamente entre las previsiones para el suelo urbano y el urbanizable. De lo contrario se incumpliría la obligación de equidistribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, impuesta por los artículos 3.2 b) y 87.1 del Texto refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. Sin embargo en el caso examinado se trata de un Centro penitenciario, cuya construcción en suelo no urbanizable, dadas sus características, no puede considerarse que suponga una individualización arbitraria del suelo afectado, pues se trata de una instalación de ámbito ajeno al conjunto urbano del municipio, la cual, por razones sociales, puede autorizarse en suelo no urbanizable (artículo 85.1.2 a) del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, en relación con el artículo 43.3 del mismo)”

STS de 10 de noviembre de 2005 (ROJ 6875/2005, rec. 7165/2001, Pte. Lecumberri Martí)

“En el caso examinado se trata de un Centro penitenciario, cuya construcción en suelo no urbanizable, dadas sus características, no puede considerarse que suponga una individualización arbitraria del suelo afectado, pues se trata de una instalación de ámbito ajeno al conjunto urbano del municipio, la cual por razones sociales puede autorizarse en suelo no urbanizable (artículo 85.1.2a del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, en relación con el artículo 43.3 del mismo). A mayor abundamiento, no cabe tampoco olvidar que como ha señalado esta Sala en reiteradas Sentencias, valgan por todas la Sentencia de 4 de Marzo de 2005 la doctrina de la Sala sobre sistemas generales *«ha de complementarse con la recogida en sentencias tales como las de 3 de diciembre de 2002 y 22 de diciembre de 2003, según la cual la valoración como suelo urbanizable de terrenos destinados a sistemas generales, ya vengán clasificados como no urbanizables, ya carezcan de clasificación específica, procede en aquellos supuestos en que estemos ante sistemas generales que sirvan para crear ciudad»* y es lo cierto que además de por las razones ya expuestas, no puede aceptarse que la construcción de un Centro penitenciario *«ayude a crear ciudad»*. Por todo ello debe rechazarse este motivo, debiendo estarse a la calificación de los terrenos expropiados fijada en el Plan General, como suelo no urbanizable con calificación de Zona Agrícola Ganadera”

STS de 28 de noviembre de 2005 (ROJ 6608/2005, rec. 6947/2001, Pte. Lecumberri Martí)

“También la pretensión subsidiariamente formulada en el sexto motivo de recurso, alegando que el Centro Penitenciario tiene la condición de sistema general debe ser rechazada. No está de más tener en cuenta el tenor de la Sentencia dictada por esta Sala el 27 de febrero de 2001, en cuyo fundamento jurídico séptimo se dice que bajo la vigencia del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 esta Sala ha venido considerando que en el suelo no urbanizable es susceptible de ser valorado teniendo en cuenta sus expectativas urbanísticas. Se exige que éstas sean reales y resulten probadas en función de las diversas circunstancias del terreno, como la proximidad a suelo urbano y los servicios e infraestructura existentes. Su comprobación corresponde a la apreciación probatoria que realice la Sala de instancia en el uso de su facultad exclusiva de apreciación de la prueba. Pero estas expectativas no pueden derivar exclusivamente de la obra que motiva la expropiación, puesto que el artículo 36 de la Ley de Expropiación forzosa dispone que las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro”

STS de 11 de enero de 2006 (ROJ 172/2006, rec. 2967/2002, Pte. Puente Prieto)

“Ya la sentencia de 7 de octubre de 2003 señaló que sólo cuando, tratándose de vía interurbana, la misma está integrada dentro del término municipal en la red viaria de interés del municipio y como tal clasificada en el Plan de Ordenación del mismo, ha de aplicarse el criterio de valoración como si de suelo urbanizable se tratara, mas tal calificación ha de excluirse en los demás supuestos en que, como en el caso entonces examinado ocurría, la finca está calificada por el planeamiento del municipio en que radica como no urbanizable y en dicho planeamiento no se contempla la construcción de dicho vial como integrado en la red viaria de interés municipal. Tal doctrina se completó con la recogida en las sentencias de 3 de diciembre de 2002 y 22 de diciembre de 2003 según las cuales la valoración como suelo urbanizable de terrenos

destinados a sistemas generales, ya vengan clasificados como no urbanizables, ya carezcan de clasificación específica, procede en aquellos supuestos en que estemos ante sistemas generales que sirvan para crear ciudad, lo que en el supuesto de la vía de comunicación es predicable de aquéllas que integran el entramado urbano, pero no de las vías de comunicación interurbanas, pues lo contrario nos llevaría al absurdo de considerar como suelo urbanizable todas las vías de comunicación, incluidas las autopistas y carreteras nacionales en toda su extensión con la posible excepción que se fija en las Sentencias de 22 de diciembre y 12 de octubre de 2.005 , entre otras, en relación con la vía de comunicación de las grandes áreas metropolitanas aun cuando afecten a términos municipales distintos en que habrá que acreditar en cada caso concreto si responden a esa finalidad de crear ciudad”

STS de 16 de enero de 2006 (ROJ 86/2006, rec. 1542/1999, Pte. Salas Carceller)

“De lo anterior se deduce la inadecuación de la doctrina de los actos propios al caso ahora enjuiciado y su inaplicación a supuestos, como el presente, en los que se producen determinados efectos según lo establecido en un contrato de adhesión y, en un momento dado, el contratante adherido reclama para combatir tales efectos que le resultan perjudiciales. No existe en este caso la creación de una expectativa razonable para la entidad bancaria que hubiera de generar para la misma la confianza en una actuación de coherencia posterior por parte de la mercantil demandante que descartara cualquier reclamación, ni existen actos de esta última que, por su carácter inequívoco, le impidieran conducirse posteriormente del modo en que lo ha hecho al reclamar lo que considera le es debido, y tampoco la aceptación durante un tiempo por la actora del modo de actuar comercial de la Caja de Ahorros ha condicionado la actuación de ésta por la confianza generada a partir de aquella aceptación”

STS de 17 de enero de 2006 (ROJ 443/2006, rec. 940/2001, Pte. Frías Ponce)

“La jurisprudencia del orden contencioso-administrativo, al menos, desde los años sesenta viene también admitiendo la aplicación de la figura del enriquecimiento injusto a determinados supuestos en el ámbito específico del Derecho administrativo, especialmente proyectados, por su naturaleza revisora de la actuación administrativa, a las Administraciones públicas. En cualquier caso, ya en dos conocidas sentencias de 22 de enero y 10 de noviembre de 1975 , se produce su reconocimiento sobre la base de la concurrencia de ciertos supuestos o requisitos. El análisis de la referida jurisprudencia de esta Sala denota una consideración del enriquecimiento injusto como principio general o como supra-concepto, que le otorga una cierta identidad y unidad, aunque ello no supone que no se manifieste con una cierta autonomía y singularidad en su proyección a la Administración respecto a su actuación sujeta al Derecho administrativo. Pero, en cualquier caso, son los requisitos establecidos por la jurisprudencia civil, acogidos expresamente por esta Sala, los que rigen y se aplican a los supuestos en que la Administración o un particular, eventual o supuestamente empobrecido, exige la restitución del enriquecimiento injusto o sin causa de un administrado o de una Administración ”

STS de 18 de enero de 2006 (ROJ 1007/2006, rec. 3660/2002, Pte. Menéndez Pérez)

“Como bien se comprende, tales afirmaciones sobre la incidencia que las obras autorizadas comportarían sobre el citado varadero traslucen lo que cabe calificar en Derecho como un interés legítimo reconocible en aquellas dos Asociaciones demandantes (...) en la impugnación de la licencia municipal combatida en el proceso; interés legítimo que ya desde la vigencia misma de la Constitución, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 24.1 de ésta, es título atributivo bastante de la legitimación procesal. En este punto, no es necesario precisar ahora cuál ha sido la evolución que en el proceso contencioso-administrativo ha experimentado el concepto y las características o notas definidoras del «título legitimador»; basta con remitirnos a lo que ya dijimos en nuestra sentencia de 9 de junio de 2000, recordando de ella, en particular, que nuestra jurisprudencia, si bien no reconoce con carácter general la legitimación fundada en el mero interés por la legalidad, o en motivos extrajurídicos, susceptibles de satisfacer apetencias, deseos o gustos personales, sí ha ido reconociendo como incluíbles en el concepto de interés legitimador beneficios tales como los morales, los de vecindad, los competitivos o profesionales; y, asimismo, además de los personales o individuales, los colectivos y los difusos”

STS de 19 de enero de 2006, (ROJ 123/2006, rec. 3340/2000, Pte. Auger Liñán)

“Como expresa la doctrina, frente a la tangibilidad y fácil prueba del daño emergente, el lucro cesante presenta un alto grado de indeterminación, con lo cual se plantea la búsqueda de un criterio válido para dilucidar cuándo nos encontramos ante una hipótesis de lucro cesante, de ganancia verdaderamente frustrada, y cuándo estaremos ante una mera esperanza imaginaria, dudosa y contingente. La ganancia frustrada debe determinarse mediante un juicio de probabilidad, teniendo en cuenta lo que lógicamente fuera de esperar según el curso normal de las cosas y las circunstancias del caso concreto (Sentencia de 21 de noviembre de 1977). En el presente supuesto el criterio razonable para la fijación del lucro cesante, para la fijación de las expectativas de ganancia, es la propia valoración de la pérdida de la clientela, pues esta clientela constituía la circunstancia decisiva para la obtención del lucro”

STS de 25 de enero de 2006 (ROJ 725/2006, rec. 133 /2003, Pte. Puente Prieto)

“Parece evidente que en el presente caso sí existían expectativas que en modo alguno pueden ser determinadas, valoradas y cuantificadas por aplicación del sistema valorativo correspondiente a un suelo urbanizable, cuya calificación no correspondía al expropiado; porque lo que en realidad hace el Tribunal de instancia es, no ya valorar esas expectativas en cuantía equivalente a la que resulta de la atribución del aprovechamiento de un suelo urbanizable, sino partir de la errónea base de entender que al suelo le correspondía una improcedente clasificación, dado que era suelo urbanizable pero carente de programa de actuación urbanística, lo que impedía la urbanización hasta la aprobación del programa de actuación urbanística según disponía el artículo 11.2.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, estando sujeto el suelo hasta entonces a las limitaciones establecidas para el suelo no urbanizable”

STS de 26 de enero de 2006 (ROJ 154/2006, rec. 1901/1999, Pte. Corbal Fernández)

“Este Tribunal reconoce la aplicación de la doctrina que veda ir contra los propios actos, la cual, con fundamento en el principio de la buena fe (art. 7.1 CC) y protección de la confianza creada por la apariencia, impone un deber de coherencia y autolimita la libertad de actuar cuando se han creado expectativas razonables. El acto propio supone la expresión inequívoca de una voluntad en orden a la configuración de una relación o situación de derecho inalterable, causando estado respecto de terceros e impide un comportamiento contradictorio, pero para que se produzca tal efecto jurídico en relación con una acción ejercitada es preciso que los actos invocados tengan «una significación y eficacia jurídica contraria a dicha acción». Y no resulta dudoso entender que, con la adquisición de utilización de la denominación (...) no se creó por la entidad adquirente el acto propio vinculante de tener que permitir que por terceros se pueda con posterioridad registrar marcas, como las de autos, con semejanza fonética a la prioritaria, pues no hay expresión de un consentimiento inequívoco, ni creación de expectativa razonable, en tal sentido, ni, en definitiva, cabe atribuir a aquellos actos la significación y eficacia jurídica que se pretende en el recurso”

STS de 27 de enero de 2006 (ROJ 651/2006, rec. 958/2003, Pte. Baena del Alcázar)

“Los empresarios intervinientes en un concurso no tienen más expectativas jurídicas que las que puedan deducirse de una hipotética y futura adjudicación. Ni siquiera tienen una auténtica expectativa de derecho, y la suya es una situación jurídica excesivamente débil, de una titularidad insegura, dudosa o contingente, no susceptible de indemnización”

STS de 5 de abril de 2006 (ROJ 2199/2006, rec. 3909/2003, Pte. Robles Fernández)

Se establece en esta Sentencia que el tenor del artículo 23.1 de la Ley 6/98 no constituye obstáculo impeditivo alguno para unificar el régimen de valoraciones en aras a la búsqueda del valor real de la finca, y dado que no se efectúa ninguna reserva expresa al respecto, está claro que se permite su apreciación.

STS de 12 de abril de 2006 (ROJ 3554/2006, rec. 228/2003, Pte. Peces Morate)

“Antes como ahora es requisito imprescindible, para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración, que el aprovechamiento urbanístico se haya materializado en virtud de la aprobación de un instrumento idóneo que permita conocer cuál sea el que corresponde al propietario, del que se ve privado por la modificación o revisión del planeamiento, para lo que no es suficiente con que en el planeamiento anterior figurasen once mil metros cuadrados edificables, ya que tal determinación requiere un desarrollo para concretar los aprovechamientos susceptibles de apropiación después de señalar las correspondientes cesiones, para lo que resultaba imprescindible la aprobación del correspondiente Plan Parcial del Sector o instrumento equivalente, que el recurrente admite no haberse elaborado, si bien lo atribuye a la incuria del Ayuntamiento en aprobar el proyecto de vial de acceso al Puerto, elemento fundamental para desarrollar el Sector”

STS de 7 de junio de 2006 (ROJ 3231/2006, rec. 2583/2003, Pte. Robles Fernández)

“Cuando resulta de aplicación la norma específica contenida en el artículo 24 de la Ley 6/98, en relación a la fecha a que debe referirse la valoración, no es aplicable el art. 36 LEF, que sí lo es en cuanto a que no son valorables las plusvalías que sean consecuencia directa del plan o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación, sin que puedan confundirse aquellas plusvalías que sean consecuencia directa del plan o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación, sin que puedan confundirse aquellas plusvalías con la clasificación del suelo al momento del inicio del plan o proyecto de obras que se trata de ejecutar»

STS de 12 de junio de 2006 (ROJ 3638/2006, rec. 5290/2000, Pte. Murillo de la Cueva)

“La reforma de 1999 de la Ley 30/1992 introdujo en su artículo 3.1, junto al principio de buena fe, el de confianza legítima. Según explica la exposición de motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero, que operó esas y otras modificaciones en aquella, ambos principios derivan del de seguridad jurídica. El primero, recuerda, ya era aplicado por la jurisprudencia contencioso-administrativa, incluso, antes de su recepción por el Título Preliminar del Código Civil. Mientras que el segundo, observa, *«bien conocido en el derecho procedimental administrativo europeo y también recogido por la jurisprudencia contencioso-administrativa»* implica la confianza de los ciudadanos *«en que la actuación de las Administraciones Públicas no puede ser alterada arbitrariamente»*. Son todos ellos principios de los que emanan límites que circunscriben la actuación de la Administración. Alguno lo formula expresamente la Constitución, como ocurre con la seguridad jurídica, en su artículo 9.3. Los demás resultan de ésta y de otros principios que también los comprenden, como sucede con el de interdicción de la arbitrariedad proclamado en ese mismo precepto. Y en supuestos como el que nos ocupa, acompañan a los que enuncia en el artículo 103 del texto fundamental. Principios que han de ser respetados todos ellos por los poderes públicos y que son susceptibles de fundar las resoluciones judiciales que los Tribunales de esta Jurisdicción dictan al controlar la legalidad de esa actuación administrativa y su sometimiento a los fines que la justifican”

STS de 20 de junio de 2006 (ROJ 3692/2006, rec. 6037/2001, Pte. Herrero Pino)

“No ha de perderse de vista, que la aplicación de dicho método (de comparación) fundado en valores de mercado ha de apoyarse en la acreditación de la certeza y seguridad de los mismos (...) No es suficiente para ello la invocación de una concreta operación efectuada respecto de una finca próxima, que se dice colindante, pero que se encuentra, como señala la parte, al otro lado de la calle, pues (...) el precio abonado por un terreno contiguo al expropiado, no siempre sirve para determinar la indemnización debida al adyacente, si no concurren todos los demás elementos comunes de índole económica para establecer una equiparación razonable en la tasación, así como que no siempre puede decirse que el efectivo valor real de una finca lo sea el precio en venta ofrecido o dado por otras fincas análogas, porque, aparte de la peculiaridad de cada caso, en las compraventas intervienen a veces factores subjetivos y hasta personalísimos impulsos y reacciones imprevisibles que desfiguran el valor real de la finca adquirida”

STS de 5 de julio de 2006 (ROJ 4247/06, rec. 1911/2003, Pte. Puente Prieto)

“Es cierto que esta Sala, como pone de relieve nuestra sentencia de 27 de abril de 2005, bajo la vigencia del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 ha venido considerando que el suelo no urbanizable, al que a estos efectos cabe equiparar el urbanizable no programado, es susceptible de ser valorado teniendo en cuenta sus expectativas urbanísticas; pero se exige que éstas sean reales y resulten acreditadas en función de las diversas circunstancias del terreno, correspondiendo su comprobación a la apreciación probatoria que realiza la Sala de instancia en el uso de su facultad exclusiva de apreciación de la prueba. Pero esas expectativas no pueden derivar exclusivamente de la obra que motiva la expropiación, puesto que el artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa dispone que las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plan o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro”

STS de 3 de octubre de 2006 (ROJ 5594/2006, rec. 4599/2006, Pte. Herrero Pina)

“Tal doctrina (sobre sistemas generales) se completó con la recogida en las Sentencias de 3 de diciembre de 2002 y de 22 de diciembre de 2003 según las cuales la valoración como suelo urbanizable de terrenos destinados a sistemas generales, ya vengan clasificados como no urbanizables, ya carezcan de clasificación específica, procede en aquellos supuestos en que estemos ante sistemas generales que sirvan para crear ciudad, lo que en el supuesto de la vía de comunicación es predicable de aquéllas que integran el entramado urbano, pero no de las vías de comunicación interurbanas, pues lo contrario nos llevaría al absurdo de considerar como suelo urbanizable todas las vías de comunicación, incluidas las autopistas y carreteras nacionales en toda su extensión, con la posible excepción, que se fija en las Sentencias de 22 de diciembre y de 12 de octubre de 2005, entre otras, en relación con la vía de comunicación de las grandes áreas metropolitanas aun cuando afecten a términos municipales distintos, en que habrá que acreditar en cada caso concreto si responden a esa finalidad de crear ciudad”

STS de 10 de octubre de 2006 (ROJ 5918/2006, rec. 5056/2003, Pte. Herrero Pina)

“Consta en el acuerdo impugnado que el Jurado considera que el valor que se obtiene de acuerdo con lo establecido en el art. 39 de la Ley de Expropiación Forzosa, relativo a la capitalización de rentas, es muy inferior al real y, por lo tanto, al amparo del art. 43 se acoge al valor de fincas de similares circunstancias referidas a la época de la expropiación, de manera que aun siendo improcedente la cita de dichos preceptos, en definitiva y como señala la sentencia de instancia, el Jurado ha hecho aplicación del método de comparación a partir de valores de fincas análogas, que es el previsto con carácter preferente en el art. 26.1 de la Ley 6/98, descartando el de capitalización de rentas a que se refiere el número 2, por lo tanto, no puede aceptarse que la sentencia yerre al decir que el Jurado ha hecho aplicación de lo dispuesto en dicho precepto. Distinto es que la aplicación efectuada sea errónea o no se ajuste a los requisitos exigidos en dicho precepto, que es lo que en definitiva quiere señalar la parte al no tomar en consideración el aprovechamiento urbanístico de carácter equipamental de servicio o carretera que invoca con apoyo en el planeamiento urbanístico”

STS de 26 de octubre de 2006 (ROJ 6426/2006, rec. 8019/2003, Pte. Robles Fernández)

“La localización ha sido reconocida por el Tribunal Supremo como un criterio para elevar el aprovechamiento rústico del suelo rural, acercándolo al urbano, razón por la que se le otorga un incremento de valor significativo (...) pudiendo constituir un índice de tales expectativas una edificación progresiva de la zona o el hallarse a escasos kilómetros de un núcleo urbano, con una razonable previsibilidad de que en un tiempo significativo en términos económicos, el terreno vaya a ser incorporado al proceso urbanizador”

STS de 7 de noviembre de 2006 (ROJ 6875/2006, rec. 3569/2003, Pte. Herrero Pina)

“Lo ya argumentado al resolver los dos motivos anteriores sobre la valoración de las pruebas, su motivación y la infracción de las reglas de la sana crítica, y no aplicación de los valores de las

ponencias catastrales, que no es preciso reiterar, llevaría por si solo a la desestimación de este recurso, no obstante cabe añadir lo que ya señalábamos en la repetida sentencia de 31 de enero de 2006, que recoge lo expuesto en otras anteriores, en el sentido de que en cualquier caso es lo cierto que la consideración de irracional o absurda que el recurrente atribuye a la sentencia, al hacer suya el resultado de la pericia, carece de fundamento y obedece a la particular opinión del recurrente, puesto que se fundamenta, sustancialmente, en que en dicha pericia no se toman en cuenta los valores resultantes y cuantificados en el proyecto que dio lugar a la expropiación, mas ello supone ignorar lo que constituye la aplicación del valor obtenido por el método residual en que, precisamente, se parte de valores de mercado del suelo edificado para, descontando el valor de construcción y demás gastos comprendidos en dicho valor de mercado, llegar a determinar el valor residual atribuible al terreno por metro cuadrado; y ello prescindiendo en absoluto de los valores correspondientes a la obra efectivamente realizada”

STS de 11 de diciembre de 2006 (ROJ 7735/2006, rec. 343/2003, Pte. Robles Fernández)

“Tal doctrina ha de complementarse con la recogida en sentencias tales como las de 3 de diciembre de 2002 y de 22 de diciembre de 2003, según la cual la valoración como suelo urbanizable de terrenos destinados a sistemas generales, ya vengán clasificados como no urbanizables, ya carezcan de clasificación específica, procede en aquellos supuestos en que estemos ante sistemas generales que sirvan para crear ciudad, lo que en el supuesto de la vía de comunicación es predicable de aquellas que integran el entramado urbano, pero no de las vías de comunicación interurbanas, otra cosa ello nos llevaría al absurdo de considerar como suelo urbanizable todas las vías de comunicación, incluidas las autopistas y carreteras nacionales en todo su extensión”

STS de 30 de enero de 2007 (ROJ 1254/2007, rec.3806/2003, Pte. Fernández Valverde)

“La función social inserta en el derecho de propiedad urbanística (de conformidad con el artículo 33.2 de la Constitución Española) ha configurado una delimitación de su contenido que determina que, las alteraciones que como consecuencia del proceso urbanístico se produzcan en el status de los inmuebles afectados por el mismo, no darán derecho, como regla general, a sus titulares, a percibir indemnización alguna; esto es, en el carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria descansa la enunciación de la no indemnizabilidad, como regla general, de las actuaciones conformes a Derecho que en materia urbanística lleve a cabo el poder público. Con claridad se expresa, en la actualidad, en el artículo 2.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos por las leyes”

STS de 14 de febrero de 2007 (ROJ 1096/2007, rec. 9837/2003, Pte. Puente Prieto)

“Porque la jurisprudencia de esta Sala exige que cuando se trata de una vía interurbana, como es el caso, la misma ha de estar integrada dentro del término municipal en la red viaria de interés del municipio y como tal clasificada en el Plan de Ordenación del mismo, en cuyo caso ha de aplicarse el criterio de valoración como si de suelo urbanizable se tratara, mas tal calificación ha de excluirse en los demás supuestos en que la finca está clasificada por el planeamiento del municipio en que radica como no urbanizable y en dicho planeamiento no se contempla la construcción de dicho vial como integrado en la red viaria de interés municipal, supuesto éste concurrente en el presente caso”

STS de 14 de marzo de 2007 (ROJ 3078/2007, rec. 5598/2001, Pte. Martín Timón)

«De hecho, el suelo urbano, a los efectos del impuesto sobre bienes inmuebles, está determinado por el artículo 62 LRHL, y si bien el primer punto de referencia es el suelo que es considerado urbano según la legislación urbanística o que pueda llegar a serlo por estar incluido en un Plan General de Ordenación Urbana, la legislación tributaria incluye en la categoría de suelo «urbano» a aquellos sobre los que se haya erigido una construcción que la propia LHRL considere como urbana. Con lo que de la lectura de este precepto, resulta que no coincide el concepto de terreno urbano para la legislación urbanística y para la legislación impositiva sobre bienes inmuebles»

STS de 19 de abril de 2007 (ROJ 3007/2007, rec. 7241/2002 Pte. Robles Fernández)

“La Jurisprudencia de esta Sala no asimila la ocupación por la vía de hecho a un expediente expropiatorio formalmente tramitado, como tampoco identifica las acciones de responsabilidad patrimonial con las que derivan de supuestos contemplados en la expropiación forzosa, aunque tengan una similitud básica derivada de su finalidad resarcitoria. Y desde luego en los supuestos de nulidad absoluta del expediente de expropiación por omisión de las garantías esenciales o, más aún, de mera inexistencia de tal expediente, esta Sala admite especialmente cuando resulta imposible la restitución in natura de los bienes expropiados, la directa fijación de una indemnización en la propia sentencia, acudiendo, incluso, para cuantificarla a criterios que rebasan los establecidos en la LEF para la fijación del justiprecio, con lo que reconociendo implícitamente la existencia de una responsabilidad patrimonial de la Administración, se trata de evitar, por razones de economía procesal, la tramitación de un incidente de imposibilidad de ejecución o, todavía más, una retroacción para la sustanciación de un procedimiento administrativo que la propia Administración ha omitido”

STS de 16 de mayo de 2007 (ROJ 3297/2007, rec. 10101/2003, Pte. Herrero Pina)

“Así, resulta determinante el método de valoración que según el art. 26 de la Ley 6/98 resulta aplicable respecto del suelo no urbanizable, como es el caso, precepto que, como señala la sentencia de 22 de junio de 2005, establece dos sistemas: uno principal, el método de comparación - apartado primero- y otro, subsidiario, el criterio de capitalización de rentas - apartado segundo-. Señala el apartado primero que el valor de este suelo se determinará por el método de comparación a partir de valores comprobados de fincas análogas, siempre y cuando esta identidad, que supone obviamente una similitud entre el valor real y de mercado, se presente entre fincas que tengan el mismo régimen urbanístico y concurren determinadas circunstancias acerca de la situación, tamaño, naturaleza, así como, en su caso, los usos y aprovechamientos que sean susceptibles. Frente a esta regla general, en defecto del valor de comparación, es decir, cuando es imposible su determinación por falta de actividad en el mercado del suelo o por falta de transparencia de éste, el apartado segundo del citado precepto, propone un medio subsidiario de valoración del suelo no urbanizable mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo y conforme a su estado en el momento de la valoración”

STS de 28 de mayo de 2007 (ROJ 4355/2007, rec. 6656/2003, Pte. Peces Morate)

“La valoración aceptada por el Tribunal de instancia representa el valor urbanístico del suelo urbanizable, que había sido reclasificado como no urbanizable en perjuicio de los propietarios, según se declaró en la sentencia firme que se ejecuta, para lo que se computan como es debido los costes de urbanización y las cesiones obligatorias, de manera que tal valoración del suelo no se identifica, en contra de lo que se afirma por la Administración recurrente, con el beneficio absoluto del valor en venta de las construcciones ni confiere ventajas económicas derivadas de una promoción efectuada instantáneamente, pues, como acabamos de exponer, se limita a obtener el valor urbanístico que el suelo tendría de no haberse reclasificado como no urbanizable, lo que no supone un enriquecimiento injusto para sus propietarios”

STS de 30 de mayo de 2007 (ROJ 4176/2007, rec. 3558/2004, Pte. Puente Prieto)

“No parece ofrecer duda que no se trata de plusvalías derivadas del proyecto que dio lugar a la expropiación que no deban ser incluidas en la valoración, ya que el suelo debe tasarse de acuerdo con las condiciones de edificabilidad que resulten del instrumento planificador vigente en el momento de iniciación del expediente de justiprecio”

STS de 14 de junio de 2007 (ROJ 5023/2007, rec. 1505/2000, Pte. Montés Penadés)

“La entrega de cosa o cantidad no debida, y la presencia de error en el *solvens* son factores que ha destacado la jurisprudencia en muchas decisiones, en tanto que otras declaraban que puede tratarse de error de hecho o de derecho. La Sentencia de 21 de noviembre de 1957, seguida por las de 6 de julio de 1968; de 12 de noviembre de 1975; de 30 de enero de 1986 y 8 de julio de 1999, señalaban que ha de haber un «pago efectivo hecho con la intención de extinguir la deuda

(animo solvendi) o, en general, de cumplir un deber jurídico» y además, la «inexistencia de obligación entre el que paga y el que recibe y por consiguiente, falta de causa en el pago», que puede ser indebido subjetivamente (ex persona), cuando existiendo el vínculo relacione a personas distintas de la que da y de la que recibe el pago, u objetivamente (ex re), cuando falta la relación de obligaciones entre solvens y accipiens, bien porque jamás ha existido la obligación o porque aun no ha llegado a constituirse o porque, habiendo existido la deuda, ya esté pagada o extinguida; y, finalmente, el error por parte del que hizo el pago. Las Sentencias de 24 de abril de 1976 y de 26 de marzo de 1986 remarcaban la necesidad de que se dieran los dos elementos básicos: entrega de cosa o cantidad indebida y error en el solvens. La Sentencia de 25 de noviembre de 1989 insistía en la necesidad de una atribución sin causa producida por error”

STS de 10 de julio de 2007 (ROJ 5778/2007, rec. 4154/2004, Pte. Lecumberri Martí)

“Sostiene el Jurado que analizadas las propuestas de valoración que sobre la finca expropiada realizan ambas partes que afectan al terreno rústico, el Jurado tras tomar en consideración la calificación de suelo no urbanizable que contempla la Ley 6/1998, de 3 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, y con el criterio mantenido para fincas con características semejantes, acuerda aceptar la valoración aportada por la Administración expropiante”

STS de 11 de julio de 2007 (ROJ 5204/2007, rec.6322/2004, Pte. Robles Fernández)

“Por lo que se refiere al justiprecio del suelo expropiado y manteniéndose los parámetros tenidos en cuenta por el Jurado que no han sido objeto de impugnación, como es el cálculo del aprovechamiento la cuestión a determinar será el valor de repercusión del suelo, a cuyo fin ha de estarse a lo dispuesto en el art. 28.4 de la Ley 6/98 y consiguientemente se procederá a su fijación por el método residual, lo que se hará en trámite de ejecución de sentencia refiriendo la valoración al año 1.998 y según lo que dispone la norma 16 del Real Decreto 1020/93”

STS de 18 de julio de 2007 (ROJ 5788/2007, rec. 8948/2003, Pte. Fernández Valverde)

“Este carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria significa que su contenido será en cada momento el que derive de la ordenación urbanística, siendo pues lícita la modificación de ésta, modificación que, por otra parte, no debe dar lugar a indemnización en principio dado que como ya se ha dicho las facultades propias del dominio, en cuanto creación del ordenamiento, serán las concretadas en la ordenación urbanística vigente en cada momento (...) Dos son, pues, los requisitos exigidos para la procedencia de la indemnización: a) Que una ordenación urbanística ocasione una restricción del aprovechamiento urbanístico y b) Que resulte imposible compensarla a través de las técnicas de distribución de beneficios y cargas del planeamiento. En consecuencia, constituye el fundamento de esta exigencia de indemnización la vulneración o afcción del derecho subjetivo que tienen atribuido todos los propietarios que se incorporan al proceso urbanístico y edificatorio a que se equidistribuyan entre todos ellos los beneficios y cargas derivados del planeamiento a través de las diversas técnicas que articule la legislación autonómica”

STS de 20 de julio de 2007 (ROJ 5835/2007, rec. 3788/2000, Pte. Seijas Quintana)

“En la sentencia recurrida se afirma, en efecto, que la parte izquierda del local ha sido utilizada por sus propietarios para aparcamiento de vehículos, más este uso no supone que hubiera un consentimiento inequívoco por parte de la Comunidad, ni que hubiera creado una expectativa razonable en su titular, cuando el uso se constreñía a seis plazas de aparcamiento, en modo alguno equiparable al garaje que pretende constituirse uniendo las dos partes del sótano, sin que tampoco exista ningún acto de la comunidad dirigido a crear un derecho, que se ha venido disfrutando por mera tolerancia”

STS de 13 de noviembre de 2007 (ROJ 7408/2007, rec. 6851/2004, Pte. Robles Fernández)

“El artículo 23.1 de la Ley 98 no constituye obstáculo impeditivo alguno para unificar el régimen de valoraciones en aras a la búsqueda del valor real de la finca, y dado que no se efectúa ninguna reserva expresa al respecto, está claro que se permite su apreciación”

STS de 29 de noviembre de 2007 (ROJ 7889/2007, rec. 8596/2004, Pte. Robles Fernández)

“Así citaremos las Sentencias de esta Sala, como la de 17 de mayo de 2006 donde decimos: «Como dijimos ya en Sentencia de 27 de enero de 2001, la orientación jurisprudencial, que arranca con la Sentencia de esta Sala de 5 de febrero de 1994 y continúa con las de 12 de mayo y 18 de junio de 1994, hasta convertirse en una doctrina plenamente consolidada, entre cuyos últimos exponentes podemos citar las Sentencias de 23 de octubre de 1995, 14 de octubre de 1996, 7 de febrero y 5 de mayo de 1998, 6 de febrero, 15 y 18 de octubre de 1999, considera que resulta ajustado a Derecho calcular el valor urbanístico, mediante el método residual, a partir de valores reales de mercado debidamente contrastados, resultando estos precios de mercado, y no los módulos establecidos para la venta de VPO, los que deben emplearse para hallar el valor urbanístico del suelo urbano, lo que, sin embargo, no supone, como indebidamente lo interpreta la recurrida, que tales precios de mercado no puedan ser utilizados también para obtener el valor urbanístico del suelo urbanizable, y así lo hemos apuntado en nuestra citada Sentencia de 15 de octubre de 1999»”

STS de 12 de diciembre de 2007 (ROJ 8945/2007, rec. 2911/2005, Pte. Peces Morate)

“Se trata, por consiguiente, de decidir si la clasificación del suelo como urbanizable, que otorgó esa sentencia firme, confirió derechos al aprovechamiento urbanístico a los titulares dominicales del suelo, que, al verse privados de él por una Ley que lo declaró no urbanizable protegido, les da derecho a una compensación económica consistente en el precio del aprovechamiento lucrativo de que se vieron privados. Nosotros entendemos que no es así, pues el que el suelo de su propiedad tuviese la clasificación de urbanizable no les confiere otro derecho que a proceder a su ulterior desarrollo urbanístico para transformarlo en urbano, pero mientras no se materialice ese proceso de transformación mediante la aprobación de los correspondientes instrumentos de desarrollo, no han patrimonializado derecho urbanístico alguno tanto en el sistema contemplado en el artículo 87.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 como en el establecido por el artículo 41 de la Ley 6/1998, de 13 de julio, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones”

STS de 19 de diciembre de 2007 (ROJ 8712/2007, rec. 2911/2004, Pte. Lecumberri Martí)

“El premio de afección que tiende a compensar mediante una presunción legal la aflicción que puede producir la pérdida del objeto expropiado en la persona de su propietario ha de girar sobre las partidas que revisten per se el estricto carácter de privación patrimonial; carácter que no tienen las ocupaciones temporales en las que el expropiado conserva su propiedad”

STS de 23 de enero de 2008 (ROJ 474/2008, rec. 7193/20004, Pte. Puente Prieto).

“Esta situación es algo distinta en cuanto se refiere a las expropiaciones llevadas a cabo para la realización del parque temático de Terra Mítica, en la Comunidad Valenciana. En efecto, a diferencia de lo ocurrido en Cataluña, no hay una ley que determine una clasificación de suelo urbanizable para los terrenos destinados a parque temático, sin que tampoco sea dable que la existencia de un Plan Director de Usos e Infraestructuras, posterior en el tiempo a la fecha a la que debe referirse la valoración, pueda servir de base para realizar una valoración del suelo expropiado como de suelo urbanizable, cuando está clasificado como no urbanizable forestal”

STS de 30 de enero de 2008 (ROJ 222/2008, rec. 4903/2000, Pte. O' Callaghan Muñoz)

“El precontrato es el proyecto de contrato en el sentido de que las partes, por el momento, no quieren o no pueden celebrar los contratos definitivos y se comprometen a hacer efectiva su conclusión en tiempo futuro (Sentencia de 4 de julio de 1991), conteniendo ya los elementos del contrato definitivo, pero cuya perfección las partes aplazan (Sentencia de 3 de junio de 1994); es ya un contrato completo, que contiene sus líneas básicas y todos los requisitos, teniendo las partes la obligación de colaborar para establecer el contrato definitivo (Sentencia de 23 de diciembre de 1995); la relación jurídica obligacional nace en el precontrato y en un momento posterior se pone en vigor el contrato preparado (Sentencia de 11 de mayo de 1999). Siendo de destacar (lo que recoge la Sentencia de 11 de abril de 2000 en un caso de precontrato unilateral) que es esencial, en su concepto, el que no necesita actividad posterior de las partes para desarrollar las bases contractuales contenidas en el convenio bastando la expresión de voluntad

del optante para que el contrato de compraventa quede firme, perfecto y en estado de ejecución, obligatorio para el cedente, sin necesidad de más actos, lo que la diferencia del «*pactum de contrahendo*»"

STS de 30 de enero de 2008 (ROJ 567/2008, rec. 9976/2004, Pte. O' Callaghan Muñoz)

"La indemnización por el concepto de resultar antieconómica la conservación por el propietario del resto de la finca no expropiada, dada la especificidad del título que da lugar a ella, no debe confundirse, como señala la sentencia de 18 de noviembre de 1997, con la indemnización por demérito del resto de la finca que acarree la expropiación, que con carácter subsidiario solicita en este caso el recurrente, y que entra dentro de los perjuicios indemnizables con carácter general. En tal sentido la sentencia de 2 de julio de 2002 señala que «*la doctrina jurisprudencial de ésta Sala viene ciertamente distinguiendo con reiteración cual se ha proclamado en las sentencias citadas por la parte recurrente, que la indemnización correspondiente al demérito que produce la división o la Expropiación parcial de una finca, resulta desde luego diferente de la prevista en el artículo 46 de la Ley expropiatoria para compensar al expropiado cuando la Administración rechaza la Expropiación total en el supuesto del artículo 23*», esto es, cuando la conservación de la parte de finca no expropiada resulte antieconómica para su propietario, razonándose a tal efecto que aunque comúnmente la división de una finca puede generar y genera un demérito en el resto no expropiado, solo en ocasiones la conservación de la parte no afectada por la Expropiación resulta antieconómica, cuyo supuesto, este último previsto en los citados artículos 23 y 46 de la precitada Ley y en armonía con tal diferenciación se ha declarado que cuando la Expropiación parcial de una finca produce un demérito en la porción restante, tal depreciación, que es consecuencia directa de la expropiación, debe ser adecuadamente compensada mediante una indemnización que sea proporcionada al perjuicio real causado. La doctrina de esta Sala se explicita con toda claridad en la Sentencia antes transcrita: son diferentes la indemnización que pueda pedirse por demérito del resto de la finca no expropiada, que se produce como consecuencia de la expropiación, de aquella otra prevista en el art. 46 en relación con el art. 23 de la LEF, que resulta procedente cuando habiéndose solicitado por el propietario la Expropiación total de la finca denegada está por la Administración, el mantenimiento de ese resto de la finca, resulta antieconómico para aquel"

STS de 31 de enero de 2008 (ROJ 321/2008, rec. 4065/2003, Pte. Sieira Míguez)

"Olvida el recurrente que, como hemos dicho en Sentencia de 22 de enero 1997, la prueba de las ganancias dejadas de obtener ha de ser rigurosa sin que puedan admitirse aquellas que sean dudosas y contingentes, lo que excluye los meros «*sueños de ganancias*» como hemos declarado en Sentencia de 15 de octubre de 1986, ya que no cabe que a través del concepto de lucro cesante y del daño emergente se produzca un enriquecimiento injusto como declara la Sentencia de 10 de febrero de 1998"

STS de 6 de febrero de 2008 (ROJ 522/2008, rec. 9131/2004, Pte. Puente Prieto)

"Se estableció que, al tratarse de suelos destinados a sistemas generales, debían valorarse como urbanizables a la hora de ser expropiados. Se fundamenta en que la expropiación de este suelo como no urbanizable, para su posterior reclasificación a urbanizable con destino a sistemas generales desvirtuaría el principio de equitativa distribución de beneficios y cargas para los propietarios de suelo. Cuando se trata de implantar servicios para la ciudad, no puede hacerse a costa del sacrificio singularizado de unos propietarios, de modo que, aunque el suelo afectado se haya considerado por el planificador como rústico, al encontrarse asignado a la estructura general de ordenación urbanística del municipio -de su red viaria y dotacional- debe estimarse como una obra de infraestructura básica adscribible al suelo urbano o al urbanizable"

STS de 12 de febrero de 2008 (ROJ 637/2008, rec. 9278/2004, Pte. Herrero Pina)

"Tratándose de suelo urbano (residencial), consolidado por la urbanización, procede efectuar la valoración conforme al art. 28.3 de la Ley 6/98 y no existiendo aprovechamiento resultante del correspondiente ámbito de gestión (...) no siendo aplicables los valores de las ponencias catastrales, entiende que ha estarse a los valores de repercusión obtenidos por el método residual"

STS de 27 de marzo de 2008 (ROJ 732/2008, rec. 185/2007, Pte. Robles Fernández)

“Se exige que éstas (las expectativas) sean reales y resulten probadas en función de las diversas circunstancias del terreno, como la proximidad a suelo urbano y los servicios e infraestructuras existentes”

STS de 10 de abril de 2008 (ROJ 946/2008, rec. 7045/2003, Pte. Robles Fernández)

“Dada la concurrencia de los condicionamientos legales para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración procede determinar el quantum de la indemnización. La extensión de la obligación de indemnizar responde, según se deduce lo dispuesto en los arts. 106.2 CE y 139.1 de la Ley 30/1992 citada, al principio de la reparación «integral». De ahí que la reparación afecta a todos los daños alegados y probados por el perjudicado, esto es, no solo a los posibles intereses económicos o directamente evaluables, como el daño emergente o el lucro cesante (art. 1106 CC), aunque excluyendo las meras expectativas o ganancias dudosas o contingentes, sino comprendiendo también perjuicios de otra índole, como, por ejemplo, las secuelas o el daño moral o, con carácter más general, el denominado *pretium doloris*, concepto éste que reviste una categoría propia e independiente de las demás, y comprende tanto el daño moral como los sufrimientos físicos y psíquicos padecidos por los perjudicados. A la hora de efectuar la valoración, la Jurisprudencia ha optado por efectuar una valoración global que, a tenor de la STS 3 de enero de 1990, derive de una «apreciación racional aunque no matemática» pues, como refiere la Sentencia del mismo Alto Tribunal de 27 de noviembre de 1993, se «carece de parámetros o módulos objetivos», debiendo ponderarse todas las circunstancias concurrentes en el caso, incluyendo en ocasiones en dicha suma total el conjunto de perjuicios de toda índole causados, aun reconociendo, como hace la de 23 de febrero de 1988, «las dificultades que comporta la conversión de circunstancias complejas y subjetivas» en una suma dineraria. La STS de fecha 19 de Julio de 1997 habla de la existencia de un innegable «componente subjetivo en la determinación de los daños morales»”

STS de 7 de mayo de 2008 (ROJ 2245/2008, rec. 7395/2004, Pte. Puente Prieto)

“Se ha advertido un cambio de criterio, a cuyo fin se advierte que el artículo 23 LS98 no constituye obstáculo impeditivo alguno a seguir sosteniendo -al igual que ocurría con la legislación anterior-, que deba valorarse como urbanizable el suelo destinado a sistemas generales, pues lo que pretende dicho precepto es unificar el régimen e valoraciones en aras de la búsqueda del valor real de la finca”

STS de 27 de mayo de 2008 (ROJ 2644/2008, rec. 1678/2004, Pte. Herrero Pina)

“La indemnización de daños y perjuicios por causas de anulación de licencias municipales (de obra, edificación, etc.) es correlativo lógico de toda revocación de licencias por tal causa, tal como prevenía el art. 16 del Reglamento de Servicios y en el art. 172 de la anterior Ley y hoy recoge el art. 232, párrafo 1 del texto legal vigente y el art. 38 del Reglamento de Disciplina Urbanística al proclamar el principio de responsabilidad de la Administración conforme al régimen jurídico general, por ser indudable que la anulación de una licencia ocasiona a su titular unos daños y perjuicios ciertos y determinables, porque, en todo caso, supone la imposibilidad de continuar realizando la actividad autorizada e incluso puede llegarse a la demolición de lo realizado. Por ello es claro que el administrado en estos supuestos sufre una lesión patrimonial que es consecuencia directa del obrar no correcto de la Administración, y así la procedencia de la indemnización, que como regla nadie discute, con base en la declaración de responsabilidad que los preceptos citados consagran en relación con el principio constitucional consagrado en el art. 106 de la Constitución”

STS de 16 de junio de 2008 (ROJ 3082/2008, rec. 429/2005, Pte. Huelín Martínez de Velasco)

“Nuestra jurisprudencia, en lo que a vías de comunicación se refiere, ha tenido cuidado de comprobar que se encontraban al servicio de la ciudad, incorporadas al entramado urbano, negando la aplicación sin más de aquella doctrina a las calzadas interurbanas, pues de otro modo se llegaría al absurdo de considerar urbanizable todo suelo sobre el que se proyecta

establecer una vía de comunicación, incluidas las autopistas y las carreteras nacionales en toda su extensión”.

STS de 19 de junio de 2008 (ROJ 3000/2008, rec. 1447/2006, Pte. Robles Fernández)

“A tenor de la doctrina jurisprudencial, a la que por lo demás se refiere la Sala de instancia, no deja lugar a dudas: la valoración como suelo urbanizable de terrenos destinados a sistemas generales, cuando vengan clasificados como no urbanizable, como ocurre en el caso de autos, sólo procede cuando estemos ante sistemas generales que sirvan para crear ciudad, lo que en el supuesto de la vía de comunicación es predicable de aquellas que integran el entramado urbano, pero no de las vías de comunicación interurbanas”

STS de 26 de junio de 2008 (ROJ 3168/2008, rec. 1843/05, Pte. Robles Fernández)

“En relación a las expectativas urbanísticas, cuya apreciación se solicita por la recurrente, además de cuanto se ha dicho para los terrenos de monte y con plena aplicación a efectos de la valoración de los terrenos de abajo, ha de tenerse en cuenta que aun cuando en la valoración de suelo no urbanizable, la Ley 6/98 ha restablecido el criterio de la Ley el Suelo de 1976, permitiendo al no hacer ninguna reserva al respecto, que puedan tenerse en cuenta las expectativas urbanísticas, es imprescindible que queda acreditada la realidad de estas, pudiendo como dice la Sentencia de 18 de febrero de 2008 constituir un índice de tales expectativas una edificación progresiva de la zona o el hallarse a escasos kilómetros de un núcleo urbano, con una razonable previsibilidad de que en un tiempo significativo en términos económicos, el terreno vaya a ser incorporado al proceso urbanizador. En dicha sentencia decimos también que es indispensable que se pongan de relieve datos tan relevantes como los referidos, para poder apreciar si hay dichas expectativas urbanísticas, del mismo modo que cuando se acude al método de comparación previsto en el art. 26 de la Ley 6/98 es necesario que se concreten las fuentes objetivas los valores que se manejan para determinar la analogía de las fincas”

STS de 2 de julio de 2008 (ROJ 3669/2008, rec. 292/2005, Pte. Puente Prieto)

“Se estableció que, al tratarse de suelos destinados a sistemas generales, debían valorarse como urbanizables a la hora de ser expropiados. La jurisprudencia ha sentado que, en los casos en los que unos terrenos destinados a sistemas generales se encuentren clasificados como no urbanizables o carezcan de clasificación específica, procede valorarlos como urbanizables, siempre y cuando se destinen a «crear ciudad» y los tramos de línea ferroviaria de Alta Velocidad no se considera, según jurisprudencia unánime, que cree ciudad”

STS de 24 de septiembre de 2008 (ROJ 5739/2008, rec. 5949/2004, Pte. Fernández Valverde)

“Por ello, la indemnización que se solicita no deriva del ejercicio anticipado del ejercicio del *ius variandi*, debiendo insistirse en que es la vinculación singular de referencia –que no en la compensación por cambio de planeamiento–, la determinante de la indemnización, lo cual implica que no es necesaria la patrimonialización del aprovechamiento como causas de la indemnización”

STS de 17 de noviembre de 2008 (ROJ 6058/2008, rec. 5709/2007, Pte. Martínez de Velasco)

«La finca expropiada goza de unas innegables e intensas expectativas urbanísticas, ya que se encuentra próxima a la zona de expansión urbana por el sur de Móstoles (...) indiscutible la realidad de las expectativas, se ha de tener presente que, como ya hemos tenido ocasión de afirmar en ocasiones anteriores, la Ley 6/98 ha restablecido el criterio del TR76, permitiendo apreciarlas en suelo rústico para evaluarlo a efectos expropiatorios, ya que no efectúa ninguna reserva expresa al respecto, como hacía el TR92 (...) el suelo se tasaré conforme al criterio de capitalización de sus rentas reales o potenciales, en cuyo caso el resultado se incrementará hasta en un 500 por cien para integrar en el precio las expectativas urbanísticas (...) Se exige que estas sean reales y resulten probadas en función de las diversas circunstancias del terreno (...) pero estas expectativas no pueden derivar exclusivamente de la obra que motiva la expropiación”

STS de 1 de diciembre de 2008 (ROJ 6494/2008, rec. 5033/05, Pte. Huelín Martínez de Velasco)

“Tratándose de expropiaciones urgentes, el tiempo al que han de justipreciarse los bienes es, como ya hemos apuntado, el de su ocupación, sin perjuicio de tomar en consideración las legítimas expectativas urbanísticas del suelo, si las tuviere y se acreditasen, por lo que, como con meridiana claridad y absoluta corrección razona el Tribunal de instancia, no pueden admitirse tasaciones referidas a periodos temporales posteriores”

STS de 23 de diciembre de 2008 (ROJ 7371/2008, rec. 5777/2004, Pte. Peces Morate)

“Por lo que respecta a la parcela destinada por el planeamiento a gasolinera con la consiguiente pérdida de aprovechamiento urbanístico, el perito procesal, siguiendo un método equivalente al utilizado para la edificación catalogada, deduce esa pérdida de aprovechamiento para su propietario calculando los beneficios por venta para el caso de que no estuviese destinada a tal fin por el planeamiento, para lo que contempla dos supuestos, el primero por la construcción de una edificación según la Ordenanza M 7 de siete plantas de altura, y el segundo por la venta del solar (...) cantidad que consideramos una congrua compensación por la pérdida del aprovechamiento urbanístico derivada del uso asignado a la parcela, siempre que se reste de ese precio el valor que pudiera obtenerse por su venta con el destino a gasolinera. Es justo que el propietario sea compensado por la vinculación que se impone en el planeamiento a su parcela con el uso exclusivo para estación de carburantes, pero también parece razonable que se descuenta de la indemnización el precio que el propietario puede obtener en el mercado por la venta de su solar con ese destino”

STS de 17 de marzo de 2009 (ROJ 1227/2009, rec. 6671/2005, Pte. Díez-Picazo Giménez)

“Conviene recordar que el art. 33 CE proclama un derecho -de rango constitucional- de los particulares frente a la Administración: ésta no puede privarles de sus bienes sin darles una compensación que satisfaga la pérdida. Pero el art. 33 CE no otorga ningún derecho a la Administración y por ello no puede ser interpretado como una garantía del expropiante o del beneficiario frente a eventuales justiprecios excesivos o duplicidad de indemnizaciones”

STS de 23 de marzo de 2009 (ROJ 1758/2009, rec. 342/2006, Pte. Martínez de Velasco)

“Ahora bien, en los casos en los que unos terrenos destinados a sistemas generales se encuentren clasificados como no urbanizables o carezcan de clasificación específica, procede valorarlos como urbanizables siempre y cuando se destinen a «crear ciudad», salvo que, por reunir los requisitos señalados por el legislador, su clasificación como urbanos resulte obligada (recuérdese el carácter reglado de la potestad del planificador en este punto). Esta doctrina se explica porque, cuando se trata de implantar servicios para la ciudad, no puede hacerse a costa del sacrificio singularizado de unos propietarios, de modo que, aunque el suelo afectado se haya considerado por el planificador como rústico, al encontrarse asignado a la estructura general de ordenación urbanística del municipio, de su red viaria y dotacional, debe estimarse como una obra de infraestructura básica adscribible al suelo urbano o al urbanizable”

STS de 23 de marzo de 2009 (ROJ 1758/2009, rec. 342/2006, Pte. Huelín Martínez de Velasco)

“La circunstancia de que la obra en cuestión estuviese prevista en el Plan General de Ordenación Urbana, carece de relevancia, pues lo esencial no es que la infraestructura se incorpore al planeamiento, sino que esté destinada a crear ciudad”

STS de 3 de abril de 2009 (ROJ 3801/2009, rec. 11221/2004, Pte. Fernández Valverde)

“En relación con la finca de los recurrentes, se ha producido una restricción del aprovechamiento urbanístico con el que contaba el recurrente antes de la revisión (...) la tesis de la sentencia de instancia, basada en la circunstancia de que el planeamiento, no obstante el retranqueo acordado, ha respetado la edificabilidad prevista para la finca (excluyendo ello los perjuicios), no resulta de recibo, ya que desde la perspectiva de éstos, el mantenimiento cuantitativo de aquella edificabilidad resulta perfectamente compatible con la producción de los perjuicios que se reclaman por los recurrentes, pues -respondiendo a nuestro anterior planteamiento- no es inócua o indiferente la forma en que materialice, concrete o distribuya la

edificabilidad de la finca y por lo que aquí interesa, no es lo mismo -desde la perspectiva de los perjuicios y de la equidistribución de los beneficios y cargas- el que esa edificabilidad se concrete en locales comerciales, en plazas de garaje o en fin, en viviendas. Efectivamente, desde el punto de vista que nos ocupa, resulta mas concluyente e intenso el concepto de perjuicio económico que se produce para los recurrentes -en términos comparativos- que el mantenimiento de las determinaciones estrictamente urbanísticas, pues, como aquí acontece, la persistencia de la proporcionada edificabilidad (pero reduciendo la destinada a locales comerciales y plazas de garaje) no excluye la producción de unos perjuicios económicos”

STS de 8 de abril de 2009 (ROJ 5016/2009, rec. 7505/2005, Pte. Fernández Valverde)

"Que la privación de las facultades de uso y disfrute no supone por sí misma una ablación plena de la propiedad, lo demuestra simplemente el hecho de que tales facultades son «dominio volente» perfectamente separables de la titularidad del propietario y enajenables a un tercero, sin que por ello pierda aquél su señorío sobre el bien. Por lo demás este tipo de expropiación no plena está reconocido y regulado en nuestro ordenamiento por la vigente Ley de Expropiación Forzosa de 1954, aparte de por otras Leyes especiales, sin que la generalidad de la doctrina y de la jurisprudencia dejen de reconocer y calificar como derecho de propiedad la relación que sigue mediando entre el titular y el objeto, una vez que haya sido privado singularmente aquél de las facultades jurídicas de uso y disfrute"

STS de 27 de abril de 2009 (ROJ 2723/2009, rec. 1126/2008, Pte. Martínez de Velasco)

"Constituye doctrina de esta Sala que la ley 6/98 ha restablecido el criterio del TR76, permitiendo apreciar las expectativas urbanísticas de un suelo rústico para evaluarlo a efectos expropiatorios ya que no efectúa ninguna reserva expresa al respecto, como hacía el TR92"

STS de 11 de mayo de 2009 (ROJ 2997/2009, rec. 1237/2005, Pte. Huelín Martínez de Velasco)

"Carece de relevancia la circunstancia de que la obra en cuestión esté prevista en el Plan General de Ordenación Urbana, pues lo esencial no es que la infraestructura se incorpore al planeamiento, sino que esté destinada a crear ciudad"

STS de 17 de junio de 2009 (ROJ 4335/2009, rec. 944/2005, Pte. Teso Gamella)

"No puede sustentarse los principios citados (confianza legítima) en meras expectativas de una invariabilidad de las circunstancias, impidiendo modificaciones legales que no generan perjuicio, en los términos expuestos, por acto legislativo al no haberse consolidado los derechos que invoca. De modo que la confianza legítima y la seguridad jurídica no pueden garantizar el mantenimiento de las mismas circunstancias impidiendo cambios en la clasificación de los terrenos, siempre que no se ocasionen daños efectivos que comporten un sacrificio patrimonial que no se tenga que soportar y que tiene lugar cuando se han asumido las cargas y obligaciones propias del proceso urbanizador"

STS 23 de junio de 2009 (ROJ 4084/2009, rec. 1852/2005, Pte. Herrero Pina)

"En cuanto a los requisitos que la ley y la jurisprudencia exigen para dar lugar a la responsabilidad patrimonial reclamada, pero ello se sostiene partiendo de consideraciones fácticas distintas y contrarias a las establecidas en la sentencia de instancia, sobre la existencia de señalización y su adecuación a las circunstancias, conducción del interesado a velocidad excesiva como causa del accidente y sus resultados lesivos e incluso la competencia administrativa sobre la vida en la que se produjo el accidente, hechos de los que debe partirse al no haber sido objeto de revisión en este recurso y que determinan la desestimación de ambos motivos, que como ya hemos indicado antes no pueden apoyarse en hechos distintos de los fijados en la instancia, los cuales, por otra parte, justifican la apreciación de la Sala de instancia sobre la falta de nexo causal entre la actuación administrativa y el resultado lesivo y su imputación a la culpa exclusiva del perjudicado"

STS de 7 de julio de 2009 (ROJ 4441/2009, rec. 524/2005, Pte. Corbal Fernández)

“En el motivo segundo se acusa infracción de los arts. 18.3 de la Ley de Competencia Desleal y 1106 del Código Civil, con clara oposición a la doctrina jurisprudencial que interpreta dichos preceptos recalando que la cuantificación de los daños y perjuicios debe basarse en criterios restrictivos, ajustándose a las circunstancias del caso concreto, en juicio de razonable de verosimilitud y de probabilidad objetiva, sin que en ningún caso pueda fundamentarse la indemnización por lucro cesante en meras expectativas, esperanzas o sueños de ganancia”

STS de 22 de julio de 2009 (ROJ 46665/2009, rec. 7/2008, Pte. Alonso García)

“En el inventario debe reconocerse como crédito a favor de la concursada todo derecho de la misma cualquiera que sea la situación, incluso de expectativa si es que en el expediente no queda desvirtuada su realidad. Aduce que en este caso el crédito reconocido responde a una cantidad consolidada en el marco contable y fiscal de la entidad concursada”

STS de 25 de septiembre de 2009 (ROJ 5897/2009, rec. 2166/2005, Pte. Teso Gamella)

“La legitimación activa, con carácter general, es la relación legalmente exigida entre una persona, física o jurídica, y el contenido de la pretensión, para su ejercicio ante los tribunales de justicia, que en nuestro orden jurisdiccional se concreta por referencia a la titularidad de un derecho o interés legítimo que conecte una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión. De manera que la estimación de la pretensión tenga como efecto un beneficio o la eliminación de un perjuicio, produciendo una ventaja que ha de ser real, concreta y efectiva. Sin que baste, por tanto, una recompensa de orden moral o el beneficio de carácter cívico o de otra índole que lleva aparejado el cumplimiento de la legalidad”

STS de 6 de noviembre de 2009 (ROJ 6726/2009, rec. 2450/2006, Pte. Trillo Alonso)

“Al respecto es de significar que en la sentencia se justifica, en términos de absoluta razonabilidad, el porqué el Tribunal de instancia llega a la conclusión de que las fincas propiedad de la recurrente y afectadas por la Expropiación deben ser valoradas atendiendo a su clasificación de suelo no urbanizable y el porqué para dicha clase de suelo aplica los criterios valorativos del Jurado. Nos remitimos a lo expuesto en el fundamento de derecho primero de esta nuestra sentencia en el que exponíamos la fundamentación de la recurrida al tratar una y otra cuestión. Y es que a la vista de esa fundamentación podrá la recurrente considerar desacertada la valoración que de la prueba realiza el Tribunal de instancia, pero lo que no puede aducir con éxito es que dicha apreciación es arbitraria o irrazonable, o que conduce a resultados inverosímiles”

STS de 17 de febrero de 2010 (ROJ 562/2010, rec. 1308/2006, Pte. Herrero Pina)

“Constituye doctrina reiterada del alto Tribunal la admisión y ponderación de expectativas urbanísticas en el suelo rústico, entendiéndose por tales tanto la cercanía del inmueble en cuestión a núcleos urbanos o a una zona de expansión urbanística, como su accesibilidad a núcleos de población o centros de actividad económica”

STS de 22 de febrero de 2010 (ROJ 720/2010, rec. 7599/2005, Pte. Calvo Rojas)

“La potestad planificadora y reguladora de actividades de la Administración afecta indudablemente, en ocasiones, al derecho de los propietarios del suelo afectado y de los titulares de establecimientos comerciales. Debe decirse que estas facultades tienen perfecta cobertura constitucional y están ancladas en el art. 33 (que habla de la función social de la propiedad) y en el art. 45 (referido al medio ambiente, la calidad de vida y la utilización racional de los recursos). Y esta previsión se concreta en el art. 76 TRLS cuando indica que el derecho de propiedad se ejercerá con el cumplimiento de los deberes y cargas impuestos por la ley y cuando el artículo 1.1.c) de la LRAU supedita el cumplimiento de la función social del derecho de propiedad y demás derechos sobre bienes inmuebles a la eficaz realización del interés colectivo. De esta manera, la concepción dinámica de la estructura jurídica urbana impide hablar de derechos adquiridos en el sentido clásico del término, estando dentro de las competencias municipales la regulación de las actividades de los establecimientos públicos y la

determinación de las mismas en función de los usos del suelo, sin que en el presente litigio se aprecia que exista ninguna regulación comercial sino de carácter urbanística y de actividades calificadas, para lo que existe la preceptiva cobertura competencial. En tal sentido, no se debe olvidar que estamos ante actividades calificadas, sujetas a la correspondiente licencia municipal de actividad por tratarse de situaciones jurídicas regladas”

STS de 24 de febrero de 2010 (ROJ 1573/2010, rec. 1863/2008, Pte. Picó Lorenzo)

“Tampoco resulta especialmente novedoso el ejercicio de acciones de responsabilidad patrimonial por actos legislativos en el ámbito urbanístico. Así este Tribunal ya se había pronunciado en la Sentencia de 30 de junio de 2001, recurso de casación 8016/1995, en cuanto a la necesidad de la existencia de derechos consolidados para que fuere procedente el derecho a ser indemnizado por el cambio de planeamiento mediante acto legislativo en línea con las previsiones del art. 87 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976. También se pronunció en la sentencia de 17 de febrero de 1998, recurso apelación 327/1993, en que se ejercitaba una demanda de responsabilidad patrimonial contra la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Se partía de la declaración (...) como Área Natural de Especial Interés (...)”

STS de 12 de marzo de 2010 (ROJ 1286/2010, rec. 4878/2006, Pte. Trillo Alonso)

“Es incuestionable que en los valores de las fincas análogas lógicamente se tuvieron en cuenta las expectativas urbanísticas a la hora de fijar el precio de las transacciones y que, en consecuencia, el incremento del 75 por cien supone una improcedente duplicidad, posiblemente propiciada por no reparar en que el incremento de un 10 por cien admitido por el Jurado, respondía a la circunstancia de aplicar el método de capitalización de rentas”

STS de 29 de marzo de 2010 (ROJ 2035/2010, rec. 40/2005, Pte. Xiol Ríos)

“Este porcentaje, referido a la totalidad del lucro cesante, no puede considerarse como revelador de una grave desproporción, si no va acompañado de una prueba acerca del nivel de compensación que, en relación con las cantidades que componen la indemnización, especialmente por la aplicación del factor de corrección por perjuicios económicos y, parcialmente, por incapacidad permanente total, supone la capitalización de la pensión en relación con la expectativa de ingresos futuros de la víctima según sus circunstancias y esperanza de vida y, tratándose de una situación de incapacidad permanente total, de la posibilidad estadística de obtención de otro trabajo por parte del interesado, entre otros extremos y circunstancias relevantes”

STS de 9 de abril de 2010 (ROJ 1762/2010, rec. 294/2009, Pte. Díez-Picazo Giménez)

“Dicho todo esto, no cabe ignorar que existe la posibilidad de que ciertos aeropuertos, por su ubicación y por la finalidad para la que han sido construidos, no contribuyan a crear ciudad en el sentido arriba expuesto. Puede haber aeropuertos que no estén específicamente vinculados a una determinada ciudad o área metropolitana. Si esto ocurriera, habría que concluir que, como excepción a la regla general, ese aeropuerto no es una infraestructura que ayuda a la expansión de la ciudad y, por tanto, los terrenos rústicos expropiados para su construcción no habrán de ser valorados como si de suelo urbanizable se tratase. A la vista del material probatorio recogido en las actuaciones remitidas a esta Sala, ello es seguramente lo que sucede con el aeropuerto para el que fue expropiado el terreno de la recurrente. Así se desprende, de entrada, de la propia denominación del proyecto que legitima la Expropiación como «Construcción de instalaciones aeroportuarias en la provincia de Castellón», es claro que no se trata del aeropuerto de una determinada ciudad o conurbación, sino del aeropuerto llamado a servir genéricamente a toda una provincia. A esto hay que añadir su ubicación entre Villanueva de Alcolea y Benlloch, dos localidades relativamente pequeñas que evidentemente no son las destinatarias principales del aeropuerto. Este se halla notablemente alejado de la ciudad de Castellón de la Plana, a más de una treintena de kilómetros hacia el norte; y además está separado de la costa, donde se encuentran los principales centros de población. Todo este cúmulo de factores obliga a concluir que se trata de un aeropuerto que no contribuye a la expansión de ninguna ciudad en especial”

STS de 19 de mayo de 2010 (ROJ 3438/2010, rec. 3679/2006, Pte. Peces Morate)

“En contra del parecer de la representación procesal de la entidad recurrente, ésta no había consolidado su derecho a aquél aprovechamiento porque no había cumplido ninguno de los deberes de cesión que para adquirirlo establecía el ordenamiento urbanístico y, si bien es cierto que, dado el destino de su terreno, no era ella quien debía ejecutar las previsiones de aquel Plan General sino la Administración, entre sus facultades estuvo la de advertir a ésta de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio y, de no atenderse dicha advertencia, seguir el trámite fijado en el mencionado artículo 69 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976. No estamos, por consiguiente, ante los supuestos contemplados en el artículo 41 de la Ley del Suelo y Valoraciones 6/1998 para tener derecho a indemnización por alteración de planeamiento, como hemos declarado en nuestras Sentencias de fechas 12 de abril de 2006; de 2 de noviembre de 2006 y de 21 de mayo de 2008, lo que determina la desestimación de las pretensiones formuladas en los apartados 1 a 3 del escrito de demanda (...)”

STS de 29 de junio de 2010 (ROJ 3458/2010, rec. 4276/2006, Pte. Herrero Pina)

“Se estableció que, al tratarse de suelos destinados a sistemas generales, debían valorarse como urbanizables a la hora de ser expropiados. La jurisprudencia ha sentado que, en los casos en los que unos terrenos destinados a sistemas generales se encuentren clasificados como no urbanizables o carezcan de clasificación específica, procede valorarlos como urbanizables, siempre y cuando se destinen a «crear ciudad»”

STS de 23 de julio de 2010 (ROJ 4291/2010, rec. 154/2008, Pte. Picó Lorenzo)

“En la reciente Sentencia de 24 de febrero de 2010, recurso 1863/2008, recordábamos que no resulta especialmente novedoso el ejercicio de acciones de responsabilidad patrimonial por actos legislativos en el ámbito urbanístico, por lo que ya existe una doctrina consolidada al respecto”

STS de 29 de septiembre de 2010 (ROJ 4756/2010, rec. 5191/2008, Pte. Menéndez Pérez)

“Repárese, no obstante, en que las referidas determinaciones no estaban vigentes en el momento en que la ilegal actuación administrativa determinó la necesidad de acudir a la vía jurisdiccional. Por tanto, los óbices al respecto consignados por la Administración serían relevantes en un procedimiento en que la decisión tuviera carácter discrecional, que no es el caso de autos, de ahí que tengamos por acreditado que si Canteras de Cabo Verde no patrimonializó antes del 2001 los aprovechamientos inherentes a la explotación de la actividad extractiva, fue única y exclusivamente por culpa del Gobierno de Canarias, cuya actuación en este caso constituye un ejemplo paradigmático de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas regulado en los artículos 139 y siguientes de la Ley de 26 de noviembre de 1992”

STS de 27 de octubre de 2010 (ROJ 6234/2010, rec. 53/2009, Pte. Desdentado Bonete)

“No hay ninguna base para esta afirmación de diferencia de trato en materia salarial. Pero sí es cierto que en materia de oportunidades de empleo quienes cuentan con una mayor formación en prevención pueden tener, a igualdad de las restantes circunstancias, una ventaja en las expectativas de empleo”

STS de 19 de enero de 2011 (ROJ 95/2011, rec. 874/2009, Pte. Martínez-Vares García)

“Y atendiendo a lo expuesto hasta aquí, procede rechazar la acción de responsabilidad patrimonial ejercitada por la recurrente frente a la Administración Canaria, puesto que al no estar vigente el Plan Parcial definitivamente aprobado y ser nulo por ello el proyecto de urbanización desarrollado, no se patrimonializaron los aprovechamientos urbanísticos sobre cuyo importe se estableció la indemnización otorgada. Sin que existiera perjuicio concreto alguno causado por las normas canarias que impusieron la moratoria en relación con las parcelas de la Sociedad recurrida, habida cuenta de que las mismas no le afectaron al no estar en vigor el Plan Parcial y no existir proyecto de urbanización en relación con aquellas,

conservando sus expectativas si se adaptan a las Directrices que se dicten para la Isla de Gran Canaria”

STS de 15 de febrero de 2011 (ROJ 582/2011, rec. 6380/2006, Pte. Fernández Valverde)

“La aplicación del citado principio de igualdad en la aplicación de la ley requiere que exista un término de comparación adecuado, de forma que se haya producido un tratamiento desigual en supuestos absolutamente idénticos ya que es presupuesto esencial para proceder a un enjuiciamiento desde la perspectiva del artículo 14 CE, que las situaciones que quieran traerse a la comparación sean efectivamente equiparables y ello entraña la necesidad de un término de comparación ni arbitrario ni caprichoso”

STS de 16 de febrero de 2011 (ROJ 543/2011, rec. 1299/2006, Pte. Xiol Ríos)

“En lo que ahora interesa, de darse el requisito de que el gestor asuma la gestión con utilidad, tal y como resulta del artículo 1893 CC, su efecto es el nacimiento a cargo del dueño del negocio de las obligaciones contraídas por el gestor, aunque no haya mediado la ratificación expresa de aquel (que de haberla le obligaría como si fuera un mandante, ex artículo 1892 CC, produce los efectos de un mandato expreso. Así, el artículo 1893 CC establece que cuando el dueño del negocio no ratifica la gestión, sólo queda obligado por ésta si se aprovecha de las ventajas de la misma (artículo 1893.1 CC) o si, aun sin sacar de ella provecho alguno, hubiese tenido la gestión por objeto evitar algún perjuicio inminente y manifiesto (artículo 1893.2 CC)”

STS de 21 de febrero de 2011 (ROJ 561/2011, rec. 2166/2009, Pte. Picó Lorenzo)

“Vemos, pues, que nuestro sistema ha funcionado y funciona, bajo la exigencia de la patrimonialización o consolidación de los derechos urbanísticos para que pueda generarse alguna pretensión indemnizatoria derivada de responsabilidad patrimonial de la Administración. Sobre tal requisito pivota el razonamiento de la sentencia impugnada y respecto de la que nada argumenta la recurrente que pretende la aplicación de preceptos del Código Civil”

STS de 1 de marzo de 2011 (ROJ 944/2011, rec. 2199/2007, Pte. Díez-Picazo Giménez)

“Tales motivos tampoco pueden prosperar (...) pues como ha señalado esta Sala, no siempre puede decirse que el efectivo valor real de una finca lo sea el precio en venta ofrecido o dado por otras fincas análogas, porque aparte de la peculiaridad de cada caso, en las compraventas intervienen a veces factores subjetivos y hasta personalísimos impulsos y reacciones imprevisibles, que desfiguran el valor real de la finca adquirida, de manera que la jurisprudencia en estos casos ni siquiera considera adecuado una actualización de la valoración mediante la aplicación de un simple índice, como el IPC, pues como señala la Sentencia de 13 de diciembre de 1996, con referencia a las de 25 de octubre de 1993 y de 4 de julio de 1995, tal criterio no puede aceptarse pura y simplemente para fijar el valor de unos bienes inmuebles, ya que los valores de estas propiedades responden muchas veces a otras circunstancias ajenas a la simple variación del índice de precios al consumo, producto de la evolución del mercado específico en el sector, así como a la variación de las circunstancias que en un momento determinado puedan concurrir o no hacerlo en uno posterior”

STS de 7 de marzo de 2011 (ROJ 1131/2011, rec.1275/2007, Pte. Huelín Martínez de Velasco)

“Téngase en cuenta que el concepto de interés legítimo como base de legitimación tiene raíz constitucional (artículo 24 CE) y que, como esta Sala ha dicho en ocasiones anteriores, no puede quedar limitado exclusivamente a las fases de amparo constitucional (artículo 162.1.b) CE) o del recurso contencioso-administrativo, ordinario o especial (artículo 19.1.a) LRJPAC), sino que es aplicable también a la vía administrativa, presupuesto sine qua non de la jurisdiccional y, en su caso, de la constitucional. De no aceptarse dicho criterio amplio y extensivo, la restrictiva interpretación de la legitimación en esa vía administrativa, ante la que se recaba la inicial tutela general de las expectativas individuales, haría inoperante e impediría la amplitud de la legitimación activa con la que el artículo 24.1 CE ha configurado la defensa de las mismas, tanto

por medio del recurso de amparo constitucional, como del recurso contencioso-administrativo en general”

STS de 25 de marzo de 2011 (ROJ 1845/2011, rec. 6448/2006, Pte. Trillo Alonso)

“Es incuestionable que en los valores de fincas análogas lógicamente se tuvieron en cuenta las expectativas urbanísticas a la hora de fijar el precio de las transacciones, por lo que en consecuencia, cualquier incremento por dicho concepto supondría una duplicidad”

STS de 5 de abril de 2011 (ROJ 1949/2011, rec. 6041/2007, Pte. Díez-Picazo Giménez)

“En tal sentido conviene recordar la doctrina contenida en la Sentencia de esta Sala de 9 de abril de 2010, recaída en recurso de casación para la unificación de doctrina nº 294/09 en la que, en relación al aeropuerto provincial de Castellón, se dijo: «(...) dicho todo esto, no cabe ignorar que existe la posibilidad de que ciertos aeropuertos, por su ubicación y por la finalidad para la que han sido construidos, no contribuyan a crear ciudad en el sentido arriba expuesto. Puede haber aeropuertos que no estén específicamente vinculados a una determinada ciudad o área metropolitana. Si esto ocurriera, habría que concluir que, como excepción a la regla general, ese aeropuerto no es una infraestructura que ayuda a la expansión de la ciudad y por tanto, los terrenos rústicos expropiados para su construcción no habrán de ser valorados como si de suelo urbanizable se tratase. Conviene observar, a mayor abundamiento, que precisamente por su peculiar ubicación, no existe la expectativa razonable de que la construcción del nuevo aeropuerto traiga consigo inmediatamente una transformación de su entorno en suelo urbanizable; y siendo esto así, no hay riesgo de que se produzca una rotura del principio de equidistribución de beneficios y cargas, que es -no hay que olvidarlo- la razón de ser última de la jurisprudencia que obliga a valorar como suelo urbanizable los terrenos rústicos expropiados para la realización de sistemas generales que crean ciudad (...) Dado que en el presente caso, por las razones antes expuestas, no hay riesgo de desequilibrio en la distribución de los beneficios y cargas derivados de la construcción del nuevo aeropuerto, no hay razón para valorar el terreno expropiado como si se tratase de suelo urbanizable». Todo ello resulta perfectamente aplicable al presente caso, sin que del material probatorio recogido en las actuaciones se desprendan datos específicos que conduzcan a una solución distinta”

STS de 12 de abril de 2011 (ROJ 2018/2011, rec. 2100/2007, Pte. Seijas Quintana)

“Tales criterios para la determinación de la entidad o esencialidad del incumplimiento han sido resumidos por autorizada doctrina señalando varios parámetros, como la importancia para la economía de los interesados, la entidad del incumplimiento como obstáculo para impedir la satisfacción o para provocar la frustración, que ha de predicarse del fin o fin práctico del contrato, a lo que equivale la llamada «quiebra de la finalidad económica». Pero, en definitiva, ha de tratarse de un incumplimiento esencial, caracterizado por producir una insatisfacción de las expectativas o generar la frustración del fin”

STS de 10 de mayo de 2011 (ROJ 2838/2011, rec. 4967/2007, Pte. Díez-Picazo Giménez)

“En definitiva, en la valoración de las construcciones el justiprecio debe hacerse considerando el estado en que se encontraban en el momento de la expropiación, con los correspondientes coeficientes de depreciación por edad y estado de conservación, aspectos estos que requieren un minucioso e individualizado examen de la edificación que resulta incompatible con la valoración estimativa atendiendo a valores medios de edificaciones que no pueden guardar una equivalencia sustancial en cuanto a sus condiciones propias y objetivas, siendo así que sólo mediante la prueba pericial puede llegar a determinarse con precisión y objetividad los referidos valores constructivos, prueba que no ha sido aportada en momento oportuno por la parte expropiada, por lo que debe prevalecer el criterio valorativo expresado por la Sala de instancia.

STS de 10 de mayo de 2011 (ROJ 2730/2011, rec. 4812/2007, Pte. Díez-Picazo Giménez)

“Examinadas las actuaciones remitidas a esta Sala, tal como permite el art. 88.3 LJCA, resulta indubitadamente que, para el cálculo del justiprecio, el Jurado tuvo en cuenta tan sólo el valor del suelo. Y es asimismo sabido que, de conformidad con el art. 31 de la Ley del Suelo y

Valoraciones de 13 de abril de 1998, las plantaciones, sembrados, obras e instalaciones que existan en el suelo deben valorarse, en principio, con independencia de éste. Así, dado que las encinas situadas en el terreno expropiado son incuestionablemente plantaciones en el sentido del mencionado precepto legal, es claro que su valor -en este caso, el valor de la leña proveniente de su tala- habría debido ser tomado en consideración para el cálculo del justiprecio y, por ello mismo, la sentencia impugnada es perfectamente ajustada a derecho al estimar la demanda de la expropiada en este aspecto”

STS de 13 de mayo de 2011 (ROJ 2837/2011, rec. 5044/2007, Pte. Calvo Rojas)

“Como conjunto paisajístico, esta zona no presenta ninguna característica especial. De hecho, en Aragón abundan las zonas de secano y la que nos afecta no es la más representativa. Su proximidad a la ciudad hace que la finca sea frecuentada por motos y vehículos todoterreno que alteran tanto la vegetación como la escasa fauna existentes”

STS de 13 de junio de 2011 (ROJ 3860/2011, rec. 4173/2007, Pte. Díez-Picazo Giménez)

“Hay que comenzar recordando que el artículo 23 de la Ley de Expropiación Forzosa establece que, cuando la Expropiación implique sólo la necesidad de ocupación de una parte de finca, de tal modo que a consecuencia de aquélla resulte antieconómica para el propietario la conservación de la parte no expropiada, podrá éste solicitar de la Administración que dicha Expropiación comprenda la totalidad de la finca, habiendo declarado reiteradamente esta Sala que no puede obligarse a la Administración a la Expropiación total si el interés público no lo demanda; y en caso de negativa, el derecho del expropiado se convierte en una indemnización de daños y perjuicios, cuya postulación es la única posible cuando se recurre en vía jurisdiccional frente al rechazo de la previa petición de Expropiación total en vía administrativa, debiendo por ello recaer el pronunciamiento sobre la pertenencia o no del derecho indemnizatorio de acuerdo con lo acreditado respecto a los deméritos o perjuicios que pudieran ocasionarse en la finca que la Expropiación parcial que, en todo caso, hagan antieconómica su conservación o utilización al destino que venía siendo utilizada”

STS de 14 de junio de 2011 (ROJ 4263/2011, rec. 369/2008, Pte. Xiol Ríos)

“Que con relación al incumplimiento del comprador de la obligación que sobre él pesa, de pago del precio aplazado, si bien es bastante para la resolución que se produzca un hecho obstaculizador al fin normal del contrato, frustrante de legítimas expectativas de alcanzar el fin perseguido con el vínculo contractual, vulnerando así la parte incumplidora la obligación sustancial asumida, también lo es que lo meramente accesorio no genera resolución, como tampoco el mero retraso, a menos que el plazo fijado tenga carácter esencial”

STS de 20 de julio de 2011 (ROJ 5555/2011, rec. 1283/2007, Pte. O’Callaghan Muñoz)

“Los cálculos del referido perito son meramente estimativos e hipotéticos y no responde a métodos usuales utilizados para valorar los bienes de que se trata, debiendo además, de añadirse respecto a la explotación de manzanos que no existe prueba alguna de la producción por árbol (150 kg) de que se parte, y respecto del demérito también solicitado que no se trata de terrenos edificables ni parcelables, por su calificación, ni cabe tampoco hablar de perjuicios por vinculación al no contar que ésta pudiera llevarse a efecto en un futuro más o menos lejano”

STS de 21 de julio de 2011 (ROJ 5257/2011, rec. 309/2010, Pte. Díez-Picazo Giménez)

“Es aquí donde se encuentra la principal razón para no dejar de tener en cuenta las expectativas en cuanto al suelo no urbanizable, máxime cuando se busca el valor más justo para la expropiación”

STS de 21 de julio de 2011 (ROJ 5306/2011, rec. 5174/2008, Pte. Díez-Picazo Giménez)

“No cabe desviarse de los criterios de valoración establecidos por la ley para cada clase de suelo, y por lo que se refiere en concreto a la valoración de las posibles expectativas urbanísticas de los terrenos clasificados como suelo no urbanizable, lo exigible es determinar primero el valor del suelo según el método correspondiente y sólo entonces evaluar las expectativas

urbanísticas. Éste último puede hacerse incrementando el valor del suelo en el porcentaje que se estime adecuado a las circunstancias del caso”

STS de 16 de septiembre de 2011 (ROJ 6024/2011, rec. 4254/2008, Pte. Trillo Alonso)

“Así, el artículo 23.1 de la Ley 98 no constituye obstáculo impeditivo alguno para unificar el régimen de valoraciones en aras a la búsqueda del valor real de la finca, y dado que no se efectúa ninguna reserva expresa al respecto, está claro que se permite la apreciación de expectativas”

STS de 16 de septiembre de 2011 (ROJ 7125/2011, rec. 4254/2008, Pte. Fernández Montalvo)

“Constituye doctrina reiterada del alto Tribunal la admisión y ponderación de expectativas urbanísticas en el suelo rústico, entendiéndose por tales tanto la cercanía del inmueble en cuestión a núcleos urbanos o a una zona de expansión urbanística, como su accesibilidad a núcleos de población o centros de actividad económica”

STS de 19 de septiembre de 2011 (ROJ 5709/2011, rec. 384/2010, Pte. Herrero Pina)

“Pues bien, sin entrar ahora en el problema de si una ley que explícitamente excluya la valoración cualquier expectativa urbanística puede presentar problemas de constitucionalidad, a lo que sí abocan sin embargo las reflexiones realizadas más arriba, a juicio de la Sala, es a la idea de que si una norma desea ordenar que se aplique un valor distinto del único valor justo posible, distinto del único que no deslegitima la actuación administrativa, entonces deberá hacerlo de forma clara y diáfana, inequívoca (por ejemplo, la Ley 8/2007, de 28 mayo, de Suelo, establece en su art. 22 que el suelo rústico se valorará exclusivamente mediante capitalización de rentas agrarias, y que no podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados). Ahora bien, la situación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, aun tras la modificación introducida por la Ley 10/2003, dista de ser comparable en cuanto a claridad. Si es cierto que resulta ineludible, evidentemente, atender a lo que el legislador haya dicho con esta modificación, no es posible desligarse de la forma en que lo ha dicho y de la ambigüedad e imprecisión de la reforma”

STS 20 de septiembre de 2011 (ROJ 6481/2011, rec. 4627/2008, Pte. Díez-Picazo Giménez)

“Es doctrina jurisprudencial clara y constante que no cabe desviarse de los criterios para cada suelo y por lo que se refiere en concreto a la valoración de las posibles expectativas urbanísticas de terrenos clasificados como suelo no urbanizable, lo exigible es determinar primero el valor del suelo según el método de comparación o subsidiariamente el de capitalización de rentas, y sólo entonces evaluar las expectativas urbanísticas”

STS de 10 de octubre de 2011 (ROJ 7222/2011, rec. 3212/2008, Pte. De Oro-Pulido López)

“Si bien, en el presente caso la uniformidad de la clasificación urbanística de los suelos litigiosos y contiguos en la anterior ordenación contrasta con la diversidad operada en el planeamiento objeto de impugnación, al clasificar los primeros como suelo urbano consolidado con calificación pormenorizada de Edificación del Centro Histórico, con una asignación insignificante de edificabilidad que se corresponde con la ya consumida por los edificios existentes, mientras que las parcelas colindantes pasan a ser consideradas suelo urbanizable, e incluidas en unidades de actuación, sin previsión de operaciones de equidistribución y por tanto con incumplimiento del principio básico en el ordenamiento urbanístico de distribución equitativa de beneficios y cargas del planeamiento”

STS de 11 de octubre de 2011 (ROJ 6486/2011, rec. 395/2008, Pte. Díez-Picazo Giménez)

“Las expectativas urbanísticas son, así, un dato a tener en cuenta para la valoración del suelo no urbanizable -o del suelo urbanizable no delimitado, equiparado a aquél a efectos valorativos-, nunca algo inherente al criterio de valoración del suelo urbanizable delimitado”

STS de 11 de octubre de 2011 (ROJ 6807/2011, rec. 1373/2008, Pte. Fernández Valverde)

“Tampoco es impedimento para la existencia de vinculación singular, la posibilidad de un incremento de edificabilidad hasta un 20 por cien, pues se trata de una mera hipótesis cuya materialización pasa por el cumplimiento de las condiciones previstas en el artículos 6.6.4 de las Normas Urbanísticas, esto es, (1) que la edificabilidad materializada por la edificación existente fuera superior a la máxima prevista en la propia norma (el resultado de multiplicar el 80 por cien de la superficie del suelo por tres plantas); (2) que la normativa sectorial por la que se rige el servicio exija esa edificabilidad superior; y que (3) el resultado de la ampliación no afecte a los elementos definitorios de la tipología protegida”

STS de 11 de octubre de 2011 (ROJ 6809/2011, rec. 1369/2008, Pte. Fernández Valverde)

“El principio de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los afectados, como manifestación del principio de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española, ha sido configurado como principio general rector del urbanismo, de aplicación tanto en la redacción de los planes en que se ejercita la potestad de planeamiento, como en la fase posterior de ejecución”

STS de 18 de octubre de 2011 (ROJ 6636/2011, rec. 2093/2009, Pte. Lecumberri Martí)

“De ahí, no puede considerarse incorporado a su patrimonio el derecho al valor futuro desde el punto de vista de su explotación turística o urbanística del terreno y consiguientemente los perjuicios ocasionados por la aplicación de la Ley 19/2003, de 14 de abril, -en cuya Disposición transitoria primera suspende el otorgamiento de autorizaciones turísticas previas y de licencias para edificios destinados a alojamientos turísticos hasta que se produzca la entrada en vigor de los Planes Territoriales Especiales que han de ordenar y racionalizar la oferta turística alojativa-, no son antijurídicos, por la responsabilidad por actos legislativos en el ámbito urbanístico que exige la previa existencia de derechos consolidados, según el marco legal contenido en los artículos 2.2, 14 y 41 a 44 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, aplicable al supuesto de autos por razones temporales”

STS de 24 de octubre de 2011 (ROJ 6925/2011, rec. 634/2011, Pte. Herrero Pina)

“En todo caso y por lo que a las expectativas urbanísticas se refiere, debe tenerse en cuenta lo que es una reiterada jurisprudencia de esta Sala en el sentido de que es necesario que quede acreditada la realidad de las expectativas urbanísticas, pudiendo constituir un índice de tales expectativas, una edificación progresiva de la zona o el hallarse a escasos kilómetros de un núcleo urbano, con una razonable previsibilidad de que en un tiempo significativo en términos económicos, el terreno vaya a ser incorporado al proceso urbanizador. Resulta, pues, indispensable que se pongan de relieve datos tan relevantes como los referidos, para poder apreciar si hay tales expectativas urbanísticas, del mismo modo que cuando se acude al método de comparación previsto en el art. 26 de la Ley 6/98, es necesario que se concreten las fuentes objetivas de las que se extraen los valores que se manejan para determinar la analogía de las fincas, cuyos valores se comparan según los criterios previstos en dicho precepto”

STS de 10 de noviembre de 2011 (ROJ 7977/2011, rec. 271/2009, Pte. Xiol Ríos)

“Tales criterios para la determinación de la entidad o esencialidad del incumplimiento han sido resumidos por autorizada doctrina señalando varios parámetros, como la importancia para la economía de los interesados, la entidad del incumplimiento como obstáculo para impedir la satisfacción o para provocar la frustración, que ha de predicarse del fin o fin práctico del contrato, a lo que equivale la llamada «quiebra de la finalidad económica». Pero, en definitiva, ha de tratarse de un incumplimiento esencial, caracterizado por producir una insatisfacción de las expectativas o generar la frustración del fin”

STS de 14 de noviembre de 2011 (ROJ 7577/2011, rec. 3343/2008, Pte. Lesmes Serrano)

“Se ha dicho ya que el PGOU de Velilla de San Juan, contemplaba la construcción de una estación depuradora de aguas residuales, catalogada como sistema general, pero esa circunstancia no implica de forma automática y generalizada que dicha catalogación obligue

necesariamente a valorar el suelo expropiado para la construcción de aquella, como suelo urbanizable programado, cuando dicho suelo está clasificado urbanísticamente como en el caso de autos, como suelo no urbanizable y ello es así, por cuanto además de la obvia consideración de que una estación depuradora de aguas residuales, no resulta en modo alguno equiparable a una vía de comunicación (sin olvidar la jurisprudencia antes expuesta respecto a éstas), el propio destino a cuyo fin se realiza la expropiación, cual es una estación depuradora de aguas y por la propia naturaleza y finalidades que la misma tiene por objeto, hacen lo lógico y razonable que dicha instalación se realice precisamente en suelo no urbanizable”

STS de 20 de septiembre de 2011 (ROJ 6481/2011, rec. 4627/2008, Pte. Díez-Picazo Giménez)

“Es doctrina jurisprudencial clara y constante que no cabe desviarse de los criterios de valoración establecidos por la ley para cada clase de suelo; y por lo que se refiere en concreto a la valoración de las posibles expectativas urbanísticas de terrenos clasificados como suelo no urbanizable, lo exigible es -tal como se dice en la sentencia de esta Sala de 17 de noviembre de 2008, que ha fijado con nitidez ciertas nociones en materia expropiatoria- determinar primero el valor del suelo según el método de comparación o subsidiariamente el de capitalización de rentas, y solo entonces evaluar las expectativas urbanísticas. Esto último, según se explicó en aquella ocasión, puede hacerse incrementando el valor del suelo en el porcentaje que se estime adecuado a las circunstancias del caso”

STS de 20 de noviembre de 2011 (ROJ 6481/2011, rec. 4627/2008, Pte. Díez-Picazo Giménez)

“Efectivamente, no siendo discutida la clasificación del suelo expropiado como no urbanizable, el art. 26 de la Ley 6/98 establece que el suelo se valorará, o bien, por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas, o bien cuando no sea posible la aplicación de dicho método por la inexistencia de valores compatibles, mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo. Por tanto, el método de valoración seguido por el Jurado y confirmado por la Sala de instancia, no es conforme a derecho ya que el mismo está basado en la media de los valores del suelo urbanizable correspondientes al PAU "El Quiñón" y el SAU 20 y el valor de capitalización de rentas obtenidas de los productos agrarios”

STS de 30 de noviembre de 2011 (ROJ 8128/2011, rec. 6513/2008, Pte. Trillo Alonso)

“Con relación al cuestionamiento de que se tengan en cuenta, a efectos valorativos, expectativas urbanísticas en suelo no urbanizable, es de recordar que esta Sala, en distintas sentencias, como son las de 13 de noviembre de 2007, de 17 de febrero de 2010 y de 16 de septiembre de 2011, reconoce la posibilidad de valorar, al aplicar los criterios del art. 26 de la Ley 6/1998, las denominadas expectativas urbanísticas a la hora de fijar el justiprecio de los terrenos que tengan la condición de suelo no urbanizable o de suelo urbanizable pero sin desarrollo urbanístico, entendiéndose que al disponer en su artículo 26 que el valor del suelo no urbanizable se determinará por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas y no hacer reserva alguna en relación con la imposibilidad de tener en cuenta las expectativas urbanísticas, puede estimarse que la Ley 6/1998, ha venido a restablecer el criterio inicial, refiriéndolo ahora a todo tipo de expropiaciones, de modo que si la ley se limita a establecer un método y que lo que se quiere hallar es el valor real de mercado, habrá que incluir, como un elemento más de ese valor real, las expectativas urbanísticas que el terreno tenga”.

STS de 9 de diciembre de 2011 (ROJ 8187/2011, rec. 6569/2009, Pte. Picó Lorenzo)

“Así se constata en la jurisprudencia, por ejemplo en la Sentencia de esta Sala de 25 de junio de 2003, recurso de casación 6574/2000 en que la patrimonialización de los derechos urbanísticos estaba perfectamente definida al ostentar el accionante la titularidad de una licencia de obras. Por eso, allí se reconoce un derecho a indemnización por la lesión sufrida como consecuencia de las limitaciones de edificabilidad impuesta por la administración para protección del Patrimonio Histórico Artístico en la construcción de un edificio respecto del que se había obtenido licencia de obras para edificar viviendas y garajes, mas hubo de excluirse éstos últimos, para respetar los restos del anfiteatro localizados”

STS de 14 de diciembre de 2011 (ROJ 8521/2011, rec. 1548/2008, Pte. Trillo Alonso)

“En el presente supuesto, al encontrarnos ante suelo no urbanizable, es de aplicación el artículo 26 de la Ley 6/98, que señala que su valor se determinará por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas y aunque en el mismo es posible tener en cuenta las expectativas urbanísticas que pueda ostentar, según una reiterada jurisprudencia de esta Sala, es necesario que quede acreditada la realidad de las expectativas urbanísticas, pudiendo constituir un indicio de tales expectativas una edificación progresiva de la zona o el hallarse a escasos kilómetros de un núcleo urbano, con una razonable previsibilidad de que en un tiempo significativo en términos económicos, el terreno vaya a ser incorporado al proceso urbanizador”

STS de 19 de diciembre de 2011 (ROJ 8939/2011, rec. 4606/2008, Pte. Del Riego Valledor)

“El justiprecio es esencialmente un valor de sustitución y que responde a la finalidad última de que el propietario o titular del derecho expropiado quede indemne patrimonialmente tras la expropiación, de forma que pueda reponer o adquirir un bien o volver a ser titular de un derecho igual al expropiado con la aplicación de la cantidad obtenida con el justiprecio. Con el justiprecio lo que se ha de posibilitar es que el expropiado pueda volver a ser titular de un derecho similar al que es objeto de expropiación”

STS de 18 de enero de 2012 (ROJ 183/2012, rec. 6352/2008, Pte. Fernández Valverde)

“Por lo demás, debe tenerse en cuenta que en los Proyectos de Reparcelación -en cuanto instrumentos de ejecución del planeamiento y desde el punto de vista jurídico, como mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas-, la cuestión de su motivación se desplaza a la de su necesidad, lo que dependerá de la forma de gestión del ámbito territorial al que afecta y de la ordenación que se trata de ejecutar. En este sentido, en el supuesto de autos, es indiscutido por las partes la necesidad de un nuevo Proyecto de Reparcelación en sustitución del anterior aprobado en 1981 para la ejecución de la nueva ordenación, sin perjuicio de que la parte recurrente haya sostenido a lo largo de todo el proceso que la nueva reparcelación no menoscabe los derechos que, según su opinión, resultaban del anterior Proyecto”

STS de 26 de enero de 2012 (ROJ 304, 2012, rec. 3092/2009, Pte. Calvo Rojas).

“En el supuesto de las vías de comunicación interurbanas de las grandes áreas metropolitanas, aún cuando afecten a términos municipales distintos, ha recibido un tratamiento específico por parte de la jurisprudencia, en el sentido de que, aún cuando afecten a términos municipales distintos, habrá que acreditar en cada caso concreto si responden a esa finalidad de crear ciudad”

STS de 31 de enero de 2012 (ROJ 432/2012, rec. 6243/2008, Pte. Díez-Picazo Giménez)

“Sostiene que la existencia de expectativas urbanísticas en el caso concreto es una cuestión de hecho. Hay que estar a la apreciación de los hechos efectuados por la Sala de instancia. Sólo si la recurrente hubiese demostrado que la valoración de la prueba peca de arbitraria o ilógica, habría sido posible su revisión”

STS de 14 de febrero de 2012 (ROJ 710/2012, rec. 6135/2008, Pte. Díez-Picazo Jiménez)

“Es jurisprudencia constante de esta Sala que las expectativas urbanísticas de los terrenos rústicos pueden ser tomadas en consideración para el cálculo del valor de los mismos; y si lo que quisiera decirse es que las expectativas urbanísticas eran inexistentes en el presente caso, se trataría de una cuestión de hecho, que solo podría combatirse demostrando que la valoración de la prueba fue arbitraria en este punto. Esto último no solo no se ha hecho, sino que resultaría extremadamente difícil a la vista del sólido argumento dado por la Sala de instancia acerca de la privilegiada situación de las fincas expropiadas; situación que, además, es del todo ajena al proyecto que legitima la expropiación”

STS de 17 de febrero de 2012 (ROJ 725/2012, rec. 2059/2010, Pte. Sieira Míguez)

“Esta Sala ha señalado que, aún partiendo de que en general hemos considerado los aeropuertos, por su ubicación y por la finalidad para las que han sido construidos, no

contribuyen a crear ciudad. Puede haber aeropuertos que no estén específicamente vinculados a una determinada ciudad o área metropolitana. Si esto ocurriera, habría que excluir que, como excepción a la regla general, ese aeropuerto no es una infraestructura que ayuda a la expansión de la ciudad y por tanto, los terrenos rústicos expropiados para su construcción no habrán de ser valorados como si de suelo urbanizable se tratase”

STS de 20 de febrero de 2012 (ROJ 918/2012, rec. 1887/2008, Pte. O’Callaghan Muñoz)

“Así, se ha dado con claridad el concepto de representación que señala el artículo 1259 CC, como actuación del representante en nombre y por cuenta del representado, con poder de representación. Poder de representación, acreditado en la instancia, como negocio jurídico unilateral por el que el representado (si es persona jurídica, el órgano de ésta) otorga al representante el poder de actuar en su nombre, de tal forma que el negocio jurídico que éste celebre, negocio jurídico representativo, producirá la eficacia que recaerá sobre el representado. Se origina una subsunción de la voluntad del mandante en la gestión realizada por el mandatario, produciéndose una subrogación de la voluntad sustituida por la del sustituto, dice la Sentencia de 4 de diciembre de 1992. Así, acreditado el poder de representación, el representante realizó el negocio representativo -convenio urbanístico- con plena eficacia para la persona jurídica representada, conforme dispone el artículo 1259 CC en relación con el 1727, contrato de mandato que le ligaba con esta representada, un claro mandato representativo”

STS de 27 de febrero de 2012 (ROJ 998/2012, rec. 2814/2011, Pte. Herrero Pina)

El Alto Tribunal advierte en esta Sentencia que la Ley 6/98 ha restablecido el criterio de la Ley del Suelo de 1976, al no hacer reserva alguna en su artículo 26, en relación con la imposibilidad de tener en cuenta las expectativas urbanísticas, que por tanto sí podrán ser contabilizadas.

STS de 27 de febrero de 2012 (ROJ 1334/2012, rec. 1782/2008, Pte. Marín Castán)

“El fondo de comercio así entendido consistiría en el exceso de valor que una empresa tiene respecto del valor en mercado de sus activos materiales (instalaciones, mercaderías, etc.) y su pérdida estaría «íntimamente relacionada con el lucro cesante por basarse en una esperanza razonable y fundada de ganancia futura», planteamiento que se intenta aclarar algo más adelante explicando que el fondo de comercio «es el mayor valor que adquiere una empresa por su situación en el mercado, por sus expectativas de negocio» (...) en segundo lugar, porque otra vez revela el motivo la idea del contrato de concesión como un vínculo perpetuo para el concedente, que por el hecho de haber contratado con un concesionario determinado habría generado en este unas expectativas de negocio que impedirían al concedente concedente extinguir la relación sin una importante contraprestación económica independiente de la que procediera por clientela”

STS de 5 de marzo de 2012 (ROJ 1229/2012, rec. 2976/2011, Pte. Herrero Pina)

“La negativa a valorar expectativas urbanísticas, siempre que estén acreditadas como factor que realmente incrementa el valor del suelo, supone negarse a ponderar un elemento realmente concurrente en el valor del bien, esto es, supone la afirmación expresa y consciente de que no se pagará por el bien su valor real, es decir, lo que el interesado habría podido obtener libremente en el mercado, sino un valor puramente ficticio”

STS de 8 de marzo de 2012 (ROJ 1530/2012, rec. 6162/2008, Pte. Fernández Valverde)

“Solo cuando se cumplen los correspondiente deberes urbanísticos se adquieren los respectivos derechos, pues la relación derecho-deber está inserta en la regulación de la propiedad inmobiliaria, como resulta del artículo 2.1 de la LRSV, a cuyo tenor «las facultades del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios», lo que ya se contenía en términos similares en el artículo 76 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril”

STS de 28 de marzo de 2012 (ROJ 2164/2012, rec. 1679/2009, Pte. Lesmes Serrano)

“Concurren tales expectativas cuando existen indicios de una edificación progresiva en la zona, o cuando el suelo se ubica a escasos kilómetros de un núcleo urbano, con una razonable previsibilidad de que en un tiempo significativo en términos económicos se incorporará al proceso urbanizador”

STS de 10 de mayo de 2012 (ROJ 3636/2012, rec. 5342/2009, Pte. Picó Lorenzo)

“Hemos de partir de que el artículo 139 LRJPAC establece los principios de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, dando así un marco legal a la previsión establecida en el art. 106.2 CE. El requisito inicial, superada la exigencia subjetiva de que el sujeto activo al que se impute fuere una Administración Pública, en este caso la autonómica, requiere la existencia de una lesión en los bienes y derechos, real, efectiva, y susceptible de evaluación económica”

STS de 16 de mayo de 2012 (ROJ 3482/2012, rec. 2177/2009, Pte. Puente Prieto)

“Es jurisprudencia constante de esta Sala que las expectativas urbanísticas de los terrenos rústicos -a los que se equipara el suelo clasificado como urbanizable no programado, cual es el caso- pueden ser tomadas en consideración para el cálculo del valor de los mismos. En efecto, ha declarado esta Sala (...) que la Ley 6/1998 ha restablecido el criterio del Texto Refundido de la ley del Suelo de 9 de abril de 1976, permitiendo apreciar las expectativas urbanísticas de un suelo rústico para evaluarlo a efectos expropiatorios, estimando que concurren tales expectativas cuando existen indicios de una edificación progresiva en la zona o el suelo se ubica a escasos kilómetros de un núcleo urbano, con una razonable previsibilidad de que en un tiempo significativo en términos económicos se incorporará al proceso urbanizador”

STS de 24 de mayo de 2012 (ROJ 3450/2012, rec. 2128/2009, Pte. Seijas Quintana)

“Las obligaciones que los profesionales sanitarios asumen frente al paciente son de medios y no de resultados por lo que es inherente a los mismos la aplicación de criterios de responsabilidad fundados en la negligencia por incumplimiento de la *lex artis ad hoc*. Ahora bien, el principio culpabilístico en torno al que se articula la responsabilidad extracontractual en el CC no se opone, como se ha expuesto anteriormente, a un criterio de imputación que se funda en la falta de diligencia o de medidas de prevención o de precaución que, al hilo de la normativa específica de protección de los consumidores, debe entenderse ínsita objetivamente en el funcionamiento de un servicio cuando éste se produce de forma diferente a lo que hay derecho y cabe esperar de él en tanto no concurren circunstancias exógenas aptas para destruir este criterio de imputación, anteponiendo, como la doctrina más reciente ha propuesto, las legítimas expectativas de seguridad del servicio a la valoración de la conducta del empresario”

STS de 4 de junio de 2012 (ROJ 4123/2012, rec. 3282/2009, Pte. Del Riego Valledor)

“Conforme al artículo 26.1 LS98, el justo precio del suelo se ha de determinar por el método de comparación a partir de valores de fincas rústicas con las mismas expectativas urbanísticas, razonablemente próximas a la finca expropiada y con características físicas y usos similares a los de éstas”

STS de 6 de junio de 2012 (ROJ 4329/2012, rec. 5236/2009, Pte. Lesmes Serrano)

“La finca expropiada disfruta de unas innegables e intensas expectativas urbanísticas, por encontrarse próxima a la zona de expansión urbana por el sur de Móstoles y prácticamente pegada al suelo urbano de Fuenlabrada, junto a la urbanización «Loranca Ciudad Jardín». Si, por falta de la información imprescindible, no fuere posible la aplicación de la anterior fórmula, en virtud del apartado 2 del mencionado artículo 26, el suelo se tasaré conforme al criterio de capitalización de sus rentas reales o potenciales, en cuyo caso el resultado se incrementará hasta un 500 por 100 para integrar en el precio las expectativas urbanísticas, con el límite de 45,91#m2 señalado en el acuerdo del Jurado, a fin de evitar incurrir en reforma peyorativa”

STS de 14 de junio de 2012 (ROJ 4310/2012, rec. 2115/2010, Pte. Calvo Rojas)

“En el supuesto de las vías de comunicación interurbanas de las grandes áreas metropolitanas, aún cuando afecten a términos municipales distintos, ha recibido un tratamiento específico por parte de la jurisprudencia, en el sentido de que, aún cuando afecten a términos municipales distintos, habrá que acreditar en cada caso concreto si responden a esa finalidad de crear ciudad”

STS de 4 de julio de 2012 (ROJ 4909/2012, rec. 3575/2009, Pte. Lesmes Serrano)

“Nada impide en estos casos que los precios obtenidos en el mercado incorporen las posibles expectativas urbanísticas, pues al aplicar el método de comparación, puede ocurrir que las fincas del entorno de similares características hayan sido valoradas en las ventas o transacciones llevadas a cabo teniendo en cuenta esas expectativas y ese mayor valor puede trasladarse, por comparación, a la finca objeto de tasación”

STS de 11 de julio de 2012 (ROJ 6341/2012, rec. 2611/2010, Pte. Orduña Moreno)

“En parecidos términos, si atendemos al plano de la configuración de estos derechos, encuadrables dentro de la categoría de los denominados derechos potestativos que facultan a su titular para ejercitar un derecho de adquisición preferente con un ámbito de eficacia que puede afectar a terceros pero sin que esta última consecuencia o efecto contenga, por parte de nuestro Código, indicación especial respecto del alcance extensivo o restrictivo de la interpretación resultante; por lo que cabe concluir, desde este aspecto, que no hay base normativa y conceptual para caracterizar el ejercicio de estos derechos por su aplicación restrictiva, más allá del cumplimiento de todos sus requisitos y de su adecuación al principio de buena fe”

STS de 16 de julio de 2012 (ROJ 5176/2012, rec. 2169/2009, Pte. González González)

“Como permuta, es un contrato que recae sobre cosa futura, ya que el objeto es una cosa presente -el solar- que se obliga a entregar una parte como contraprestación de otra futura - parte de la nueva edificación- que la otra parte permutante se obliga a poner a disposición del primero cuando se concluya la edificación. Como tal, es un contrato obligacional y traslativo del dominio, esto es, que obliga a transmitir la propiedad de las cosas permutadas, pero la propiedad no se adquiere por la simple perfección del contrato, ya que éste, si no va seguido de la traditio o entrega, únicamente confiere un «*ius ad rem*», pero no la titularidad dominical de la cosa aún no entregada”

STS de 16 de julio de 2012 (ROJ 5730/2012, rec. 5968/2009, Pte. Del Riego Valledor)

“Según reiterada doctrina de esta Sala, que recogen entre otras muchas la sentencia de 18 de mayo de 2001, y las que en ella se citan, el premio de afección del artículo 47 LEF tiene por objeto específico compensar el valor afectivo que, al margen del puramente objetivo, tiene para los propietarios el bien expropiado y se concede por la ley en todos los casos de privación de los bienes que estando en poder de los expropiados, dejan de pertenecer a su patrimonio y posesión, en contra de su voluntad, como ocurre en el presente caso”

STS de 17 de julio de 2012 (ROJ 5720/2012, rec. 4613/2009, Pte. Díez-Picazo Giménez)

“Como principio general, el premio de afección lo concede la Ley por la privación de los bienes que, estando en poder de los expropiados, dejan de pertenecer a su patrimonio y posesión en contra de su voluntad, pero no a las demás indemnizaciones que no llevan consigo esa disminución o privación de bienes concretos”

STS de 18 de julio de 2012 (ROJ 5687/2012, rec. 4247/2009, Pte. Lesmes Serrano)

“El artículo 47 de la Ley de Expropiación Forzosa establece que en todos los casos de expropiación se abonará al expropiado, además del justo precio fijado en la forma establecida en los artículos anteriores, un 5 por cien como premio de afección, previsión que se desarrolla por el artículo 47 del Reglamento de Expropiación Forzosa al ordenar que el premio de afección se calculará exclusivamente sobre el importe final del justiprecio de los bienes o derechos expropiables, sin que proceda por tanto, su abono sobre las indemnizaciones complementarias

señaladas en otros artículos de la ley a favor de titulares de derechos posiblemente distintos del propietario, con la sola excepción de las indemnizaciones debidas a los arrendatarios en caso de privación definitiva para los mismos del uso y disfrute de los bienes o derechos arrendados, en cuya hipótesis sus indemnizaciones se incrementarían también en el precio de afectación, añadiendo este precepto en su párrafo final que los propietarios carecerán, en cambio, de derecho al premio de afectación cuando por la naturaleza de la expropiación conservan el uso y disfrute de los bienes o derechos expropiados”

STS de 18 de julio de 2012 (ROJ 5308/2012, rec. 4269/2009, Pte. Lesmes Serrano)

“Como es de ver el precepto (26 LS98) no se limita a ordenar que el suelo se valore por comparación, sino que también nos dice la forma de hacerlo: es preciso aportar referencias de fincas análogas dando cuenta de ello, sin que baste, por tanto, la mera alusión a la utilización del método de comparación, siendo preciso, además, que se ponga de manifiesto la existencia de un mercado representativo con la aportación de muestras testigo de mercado comparables con la finca que se trata de valorar, esto es que sus características sean análogas, y también que los precios de venta de esas muestras se sustenten en hechos contrastados. Nada impide en estos casos que los precios obtenidos en el mercado incorporen las posibles expectativas urbanísticas pues al aplicar el método de comparación puede ocurrir que las fincas de similares características y del entorno hayan sido valoradas en ventas o transacciones teniendo en cuenta esas expectativas y nada impide que ese mayor valor se traslade, por comparación, a la finca objeto de tasación”

STS de 18 de julio de 2012 (ROJ 5736/2012, rec. 4286/2009, Pte. Trillo Alonso)

“Como principio general, el premio de afectación lo concede la Ley por la privación de los bienes que, estando en poder de los expropiados, dejan de pertenecer a su patrimonio y posesión en contra de su voluntad, pero no a las demás indemnizaciones que no llevan consigo esa disminución o privación de bienes concretos o determinados”

STS de 20 de julio de 2012 (ROJ 4406/2012, rec. 1624/2009, Pte. Roca Trías)

“Entre las sentencias recientes, podemos citar la STS 691/2011, de 18 octubre , que dice que nadie puede hacer valer un derecho o una facultad que contradiga la conducta propia observada con anterioridad si ésta tenía una significación inequívoca de la cual derivan consecuencias jurídicas incompatibles con la pretensión actual) y aunque el Código Civil español carece de norma específica que se refiera de forma expresa a la prohibición de actuar contra los propios actos, doctrina y jurisprudencia coinciden en que la clásica regla "*venire contra factum proprium non valet*" constituye una manifestación del principio de buena fe que, como límite al ejercicio de los derechos subjetivos, impone el artículo 7 del Código Civil, de tal forma que protege la confianza creada por la apariencia, que impone un deber de coherencia y limita la libertad de actuar cuando se han creado unas expectativas razonables, pues el comportamiento supone en tal caso la expresión inequívoca de una determinada voluntad en referencia a una relación jurídica o situación de hecho que impide la admisión como legítimo de un posterior comportamiento contradictorio, siempre que concurren los siguientes requisitos: 1) Existencia de una conducta jurídicamente relevante previa y consciente de sus consecuencias. 2) Que tal conducta tenga una significación e inequívoca e incompatible con la posterior. 3) Que las expectativas defraudadas por la actuación posterior sean razonables”

STS de 10 de septiembre de 2012 (ROJ 7649/2012, rec. 1899/2008, Pte. Xiol Ríos)

“Esta pequeña demora, aunque susceptible de ser indemnizada, no resulta suficiente para permitir a la parte compradora desistir válidamente del contrato, dado que en un tiempo tan escaso no parece lógico que hayan podido quebrar sus expectativas contractuales, habida cuenta de que el plazo no se estableció en el contrato con el carácter de esencial para la satisfacción de aquéllas”

STS de 13 de septiembre de 2012 (ROJ 7648/2012, rec. 2019/2009, Pte. Seijas Quintana)

“El impacto que unas lesiones de esta naturaleza han producido en un corto espacio de tiempo a los bienes básicos de un joven de 15 años de edad, no puede indemnizarse únicamente en función de unas expectativas de vida truncadas prematuramente con motivo del accidente”

STS de 14 de septiembre de 2012 (ROJ 6178/2012, rec. 328/2010, Pte. Martínez Micó)

“Aun admitiendo que el administrador de la entidad inspeccionada no hubiese suscrito el poder de representación que se aportó ante la Inspección, nos encontraríamos ante una representación sin poder o gestión de negocios ajenos en que una persona se encarga voluntariamente de la agencia o Administración de los negocios de otro sin mandato, sin perjuicio de la responsabilidad directa entre ellos y que resulta válido en relación con los terceros en aquello que aproveche a la entidad representada o le evite un perjuicio inminente o, manifiesto, como resulta de los artículos 1888 y siguientes del Código Civil, al actuar el supuesto representante bajo la apariencia de poder en la intermediación ante la Administración Tributaria, cuando además el propio interesado hizo alegaciones al acta de disconformidad e interpuso recurso de reposición frente a la liquidación sin que en ninguno de los supuestos hiciera alegación alguna sobre la falta de representación y de participación de la entidad inspeccionada en el procedimiento de inspección”

STS de 24 de septiembre de 2012 (ROJ 6437/2012, rec. 5975/2009, Pte. Del Riego Valledor)

“En contra de las tesis de la parte recurrente, la jurisprudencia de esta Sala ha admitido la apreciación de las expectativas con independencia de cual haya sido el método del artículo 26 de la Ley 6/98, el comparativo o el de capitalización de rentas, seguido en la valoración de los terrenos, y por tanto, no excluye la valoración de las expectativas urbanísticas en la utilización del método de comparación con fincas análogas (...) las expectativas urbanísticas de las fincas objeto de valoración y de las fincas análogas que sirvieron de comparación no tienen porqué ser las mismas”

STS de 8 de octubre de 2012 (ROJ 6464/2012, rec. 5294/2009, Pte. Del Riego Valledor)

“Esta distancia temporal entre la fecha de valoración de las fincas expropiadas y las fechas de las transacciones de fincas análogas que se toman como referencia, casa mal con la analogía que exige el artículo 26 LS98 y no se salva mediante la utilización del índice de precios de la tierra del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que aplica el dictamen pericial, pues por su carácter general no puede reflejar con la debida exactitud la oscilación del valor de un suelo localizado en una concreta población y sujeto a las circunstancias de su entorno más próximo, respondiendo muchas veces el valor de estos suelos a otras razones ajenas a la simple variación del índice de actualización o depreciación empleado por el perito”

STS de 8 de octubre de 2012 (ROJ 6678/2012, rec. 5160/2009, Pte. Del Riego Valledor)

“Según reiterada doctrina de esta Sala, que recogen entre otras muchas la sentencia de 18 de mayo de 2001 y las que en ella se citan, el premio de afección del artículo 47 LEF tiene por objeto específico compensar el valor afectivo que, al margen del puramente objetivo, tiene para los propietarios el bien expropiado o dicho de otra forma *«lo concede la ley por la privación de los bienes que estando en poder de los expropiados dejan de pertenecer a su patrimonio y posesión, en contra de su voluntad, pero no a las demás indemnizaciones que no llevan consigo privación de bienes concretos y determinados, de manera que el premio de afección solo se debe abonar al expropiado sobre el valor o justiprecio de los bienes o derechos de cuya propiedad o posesión resulta privado efectivamente, pero no sobre las demás indemnizaciones a que tenga derecho como consecuencia de los daños y perjuicios causados a los bienes o derechos que continúan en su patrimonio»*”

STS de 17 de octubre de 2012 (ROJ 6733/2012, rec. 5544/2009, Pte. Lesmes Serrano)

“En la jurisprudencia de esta Sala sobre las expectativas urbanísticas, es constante la insistencia en que dichas expectativas han de resultar debidamente probadas, en relación con las características físicas del terreno, su proximidad inmediata al suelo urbano, la existencia de algunos servicios urbanísticos y demás circunstancias de toda índole concurrentes en el mismo

(...) tesis que no tiene acogida en la jurisprudencia de esta Sala, y que no tiene en cuenta que las expectativas urbanísticas de las finca objeto de valoración y de las fincas análogas que sirvieron de comparación no tienen porqué ser las mismas”

STS de 22 de octubre de 2012 (ROJ 6991/2012, rec. 6736/2009, Pte. Del Riego Valledor)

“En la jurisprudencia de esta Sala sobre las expectativas urbanísticas, es constante la insistencia en que dichas expectativas han de resultar debidamente probadas en relación con las características físicas del terreno, su proximidad inmediata al suelo urbano, la existencia de algunos servicios urbanísticos y demás circunstancias de toda índole concurrentes en el mismo (...) ha admitido la apreciación de tales expectativas con independencia de cuál haya sido el método del artículo 26 de la Ley 6/98, el comparativo o el de capitalización de rentas, seguido en la valoración de los terrenos”

STS de 10 de diciembre de 2012 (ROJ 8243/2012, rec. 1377/2010 Pte. Del Riego Valledor)

“Al tratar del primer motivo del recurso de casación nos hemos pronunciado sobre la inexistencia de valores de fincas análogas para aplicar el método de comparación, por carecer de dicha condición los precios pactados de mutuo acuerdo en otras expropiaciones, como eran los que aportó la parte recurrente como referencias para la comparación, además de no concurrir tampoco los requisitos de identidad justificativos de la analogía, como el tamaño, aprovechamiento y situación de las fincas indicadas por la parte recurrente como análogas, por lo que, ante la inexistencia de fincas comparables, la sentencia no infringió el artículo 26 de la Ley 6/98 al aceptar la aplicación por el Jurado del criterio de valoración de capitalización de rentas”

STS de 11 de diciembre de 2012 (ROJ 9101/2012, rec. 440/2012, Pte. Martín Valverde)

“Debe tenerse en cuenta, además, que la posición del trabajador o beneficiario a la cantidad en que se cifra la condena es ya la del titular de un derecho reconocido judicialmente, aunque se trata de un derecho expectante o potencial, cuya efectividad está pendiente de una especie de condición suspensiva, que es la confirmación de dicha sentencia de instancia; porque un derecho expectante o potencial no es una mera expectativa o esperanza de futuro, sino una situación jurídica activa ya establecida por sentencia. Y, en el caso de que se cumpla la condición de la que depende su eficacia, lo lógico es que la misma se produzca *ex tunc*, desde el momento en que fue reconocido, y no *ex nunc*, desde el momento en que la sentencia desestimatoria del recurso y/o confirmatoria de la sentencia anterior hace desaparecer el obstáculo que impedía su pleno despliegue o desarrollo”

STS de 12 de diciembre de 2012 (ROJ 8187/2012, rec. 48/2010, Pte. Lesmes Serrano)

“En realidad, la parte recurrente no alegó la existencia de expectativas urbanísticas como tales en su demanda, pero planteó cuestiones como la proximidad al núcleo urbano y la aplicación por la Sala de los mismos valores empleados en el proyecto expropiatorio de la variante ferroviaria de la línea Madrid-Hendaya, de la carretera CN-623 en el tramo Burgos-Villatoro y de la variante CN-I en el tramo Villafría-Rubena. Tal valoración no puede ser trasladada en bloque y de forma automática a otras expropiaciones (...) porque se trata de obras públicas diferentes, en el que el suelo no es coincidente, ya que otros trazados discurren de forma más paralela y cercana al casco urbano y al suelo urbano e industrial de Burgos, mientras que la finca expropiada en este recurso se encuentra en distinto término municipal, sin que sea predicable la proximidad al casco urbano de Burgos, apreciada en las fincas expropiadas en el proyecto de la variante ferroviaria en todo su trazado, que explica la Sala que contribuyó de forma determinante a fijar el valor unitario de 6 €/m², y que no concurre en este caso”

STS de 15 de enero de 2013 (ROJ 34/2013, rec. 779/2012, Pte. Olea Godoy)

“En resumen, la doctrina del Tribunal Supremo es clara respecto a que la procedencia del reconocimiento de un derecho a la indemnización ha de ser imputable a la Administración, por concurrir en el supuesto controvertido los requisitos determinantes, al amparo del artículo 106.2 CE ya indicado, y ello porque la responsabilidad objetiva que ese precepto establece aparece

fundada en el concepto técnico de lesión, entendido como un daño o perjuicio antijurídico que quien lo sufre no tenga el deber de soportarlo; pero si existe ese deber jurídico, decae la obligación por parte de la Administración de indemnizar. Como elemento básico en la determinación de la responsabilidad del daño o perjuicio causado, destaca la relación de causalidad, para desentrañar la actividad culpable de los perjuicios y sobre este decisivo aspecto la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha exigido tradicionalmente que el nexo causal sea directo, inmediato y exclusivo. Lo cual supone desestimar sistemáticamente todas las pretensiones de indemnización cuando interfiere en aquel, de alguna manera, la culpa de la víctima o de un tercero”

STS de 29 de enero de 2013 (ROJ 315/2013, rec. 1523/2010, Pte. Fonseca-Herrero Raimundo)

“El Acuerdo del Jurado, partiendo de un informe del Ayuntamiento sobre el régimen urbanístico de la parcela que lo equiparaba al suelo no urbanizable, lo valora como tal y, manteniendo que no podía hacerse aplicación de los criterios establecidos por el artículo 26 de la Ley del Suelo y Valoraciones 6/1998 y que en consecuencia, además de las valoraciones que presentan expropiante y expropiado, el Jurado atiende a la secuencia histórica de sus resoluciones anteriores y al conocimiento que se tiene de los terrenos afectados y de las distintas explotaciones agrarias, fijó su valor a razón de 8,70 euros el m², lo que determinó un valor del suelo de 17.460,90 euros que, añadidos a la valoración de otros elementos existentes (...) y a la suma de 5 por cien de premio de afección, arrojó un justiprecio final de 19.389,20 euros”

STS de 11 de febrero de 2013 (ROJ 533/2013, rec. 2871/2010, Pte. Del Riego Valledor)

“Esta Sala, en Sentencias de 15 de abril de 2002 y de 23 de diciembre de 2009, entre otras, ha aceptado la aplicación de la figura del enriquecimiento injusto en determinados supuestos en el ámbito del Derecho Administrativo, exigiendo los mismos requisitos que la jurisprudencia civil: el enriquecimiento de la Administración demandada, el empobrecimiento de quien reclama, la relación causal entre uno y otro y la falta de causa o justificación, sin que en este caso pueda apreciarse ni el empobrecimiento del recurrente, que no fue privado como consecuencia de la Expropiación de ninguna actividad de vertedero de inertes o escombrera, ni por tanto relación causal derivada de ese inexistente empobrecimiento, ni la falta de justificación del enriquecimiento de la Administración apreciado por el recurrente, pues concurre causa de utilidad pública”

STS de 22 de febrero de 2013 (ROJ 816/2013, rec. 6577/2009, Pte. Teso Gamella)

“Pues bien, a la recurrente corresponde la carga de justificar la concurrencia de los anteriores requisitos, y nada se ha probado en la instancia, ni justificado en casación. Dicho de otro modo, la recurrente se limita a solicitar indemnización al amparo del artículo 41 de la Ley 6/1998, sin justificar, ni probar, la concurrencia de los requisitos a los que se anuda la indemnización allí prevista”

STS de 25 de febrero de 2013 (ROJ 943/2013, rec. 3427/2010, Pte. Del Riego Valledor)

“Se trata de una finca de 484,23 m² de superficie, sobre la que existe una edificación (almacén) de 484,23 m² construido en 1945 (...) el Jurat d' Expropiació de Catalunya, en Resolución de 29 de septiembre de 2006, estimó como superficie de la finca la de 484,23 m², y aplicó en su valoración el aprovechamiento de 1,64 m²/m² y el valor de repercusión de las Ponencias Catastrales de 629,11 euros/m², incrementado en un 73,68 %, por estimar que los incrementos que resultan de las Leyes de Presupuestos no recogen la dinámica del mercado inmobiliario, obteniendo un valor de 867.706,07 euros, al que añadió un valor de la construcción de 78.468,21 euros y el 5 por cien de premio de afección, determinando un justiprecio total de 993.482,99 euros”

STS de 26 de febrero de 2013 (ROJ 912/2013, rec. 1347/2010, Pte. Córdoba Castroverde)

“Establece que tradicionalmente, se ha configurado el importe del premio de afección, aunque objetivado en su cuantía, para compensar por el precio afectivo del que se ve privado el

propietario de un bien o derecho expropiado, de ahí que queden subsumidos en el mismo los posibles daños morales y el sufrimiento por la pérdida de un bien”

STS de 20 de marzo de 2013 (ROJ 2470/2013, rec. 1569/2009, Pte. Xiol Ríos)

“Como ya dijimos, esta pequeña demora, aunque susceptible de ser indemnizada, no resulta suficiente para permitir a la parte compradora desistir válidamente del contrato, principalmente, porque en un tiempo tan escaso no parece lógico que hayan podido quebrar sus expectativas contractuales habida cuenta que el plazo no se estableció en el contrato con el carácter de esencial para la satisfacción de aquellas. Además, como entonces, el propio comportamiento de los compradores es contrario a apreciar que dicho retraso en la entrega de la certificación de final de obra frustrara verdaderamente sus expectativas contractuales ya que las sucesivas comunicaciones entre las partes ponen de manifiesto que la verdadera razón resolutoria estaba en la ausencia de licencia de primera ocupación”

STS de 22 de marzo de 2013 (ROJ 1306/2013 rec. 3010/2010, Pte. Olea Godoy)

“Sabido es que con arreglo a dicho precepto (36 LEF), hemos declarado que no cabe incorporar al justiprecio las plusvalías derivadas precisamente del proyecto que legitima la actuación”

STS de 25 de marzo de 2013 (ROJ 1617/2013, rec. 2772/2010, Pte. Del Riego Vallador)

“Por tanto, en la valoración de la finca expropiada ha de estarse, de acuerdo con el artículo 25.1 Ley 6/98, a su clasificación urbanística y situación, en la forma que establecen los artículos siguientes del texto legal, sin que sean disponibles para las partes los diferentes métodos de valoración establecidos por la ley en atención a la clase de suelo de que se trate. En particular, en este caso, por razón de tratarse de suelo no urbanizable, la finca ha de valorarse con arreglo a los criterios establecidos para la valoración de esta clase de suelo por el artículo 26 de la Ley 6/98”

STS de 26 de marzo de 2013 (ROJ 1564/2013, rec. 3142/2010, Pte. Peces Morate)

“Es norma general, que preside el derecho urbanístico, la que establece que la ordenación del uso de los terrenos y construcciones por los Planes de Urbanismo no confiere derecho a los propietarios a exigir indemnización por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística. Así se expresaba en el artículo 87.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, en el artículo 239 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y se establece también en el artículo 2 de la Ley 6/98, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones- que es el aplicable al caso por razones temporales-, y actualmente en el artículo 3.1 del vigente Texto Refundido del Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008”

STS de 10 de abril de 2013 (ROJ 1731/2013, rec. 5575/2010, Pte. Trillo Alonso)

“Constituye doctrina reiterada del alto Tribunal la admisión y ponderación de expectativas urbanísticas en el suelo rústico entendiendo por tales tanto la cercanía del inmueble en cuestión a núcleos urbanos o a una zona de expansión urbanística, como su accesibilidad a núcleos de población o centros de actividad económica”

STS de 17 de abril de 2013 (ROJ 1912/2013, rec. 3181/2010, Pte. Lesmes Serrano)

“El llamado premio de afección que se cifra en el 5 por cien y pretende compensar, de alguna forma y en lo posible, el aprecio espiritual al bien expropiado que pueda tenerle el dueño, estableciéndose una presunción legal de que la pérdida del objeto expropiado produce una aflicción que debe ser reparada, siendo por ello de aplicación objetiva. Con tal premio se pretende, en fin, complementar el precio del derecho o bien expropiado para compensar matices subjetivos que la pérdida de dicho bien o derecho puede implicar para el expropiado. De ahí que se conceda por la privación de los bienes que estando en poder de los expropiados dejan de pertenecer a su patrimonio y posesión, en contra de su voluntad, y recaiga sobre su valor o justiprecio, pero no se aplique sobre las demás indemnizaciones que no responden a la privación de bienes concretos y determinados, como aquellas a que tenga derecho el

expropiado como consecuencia de los daños y perjuicios causados a los bienes y derechos que continúan en su patrimonio o las limitaciones de dominio a que se ve sometida la finca expropiada”

STS de 6 de mayo de 2013 (ROJ 2337/2013, rec. 1622/2011, Pte. Calvo Rojas)

“El Plan Especial de Ordenación de Usos del Área dotacional pública aprobado el 27 de junio de 2002, indica expresamente que la actuación incluida en el mismo no implica el cambio de clasificación del suelo establecida en las figuras de planeamiento urbanístico vigentes en los municipios de Ribarroja y Loriguilla, que clasificaban expresamente el suelo como no urbanizable, sin que tampoco diferencie zonas de ordenación urbana con respecto a sus usos específicos en el área de ordenación”

STS de 6 de mayo de 2013 (ROJ 2285/2013, rec. 3606/2010, Pte. Córdoba Castroverde)

“El Plan Especial de Ordenación de Usos del Área dotacional pública aprobado el 27 de junio de 2002, indica expresamente que la actuación incluida en el mismo no implica el cambio de clasificación del suelo establecida en las figuras de planeamiento urbanístico vigentes en los municipios de Riba-Roja y Loriguilla, que clasificaban expresamente el suelo como no urbanizable, sin que tampoco diferencie zonas de ordenación urbana con respecto a sus usos específicos en el área de ordenación”

STS de 8 de mayo de 2013 (ROJ 2360/2013, rec. 5562/2009, Pte. Peces Morate)

“De esta forma, no aparecen cumplidas las obligaciones inherentes a los procesos de transformación del suelo urbanizable (ceder, urbanizar y equidistribuir), lo que impide afirmar que se hubiera producido la incorporación al patrimonio de los propietarios de los aprovechamientos urbanísticos. Por lo tanto, aunque la alteración del planeamiento se produjera tras la iniciación del Programa de Actuación Integrada, y si este no llegara a ejecutarse por causas imputables a la Administración -con abstracción de que esto último es negado por la sentencia de instancia- en todo caso, no se había producido la adición de esos contenidos urbanísticos por los que se reclama la indemnización, adquisición supeditada, precisamente, al cumplimiento sucesivo de los deberes urbanísticos, que en el presente caso, en modo alguno pueden entenderse consolidados, lo que conduce a la desestimación del motivo que analizamos”

STS de 13 de mayo de 2013 (ROJ 2362/2013, rec. 2326/2010, Pte. Herrero Pina)

“En la jurisprudencia de esta Sala sobre las expectativas urbanísticas, es constante la insistencia en que dichas expectativas han de resultar debidamente probadas, en relación con las características físicas del terreno, su proximidad inmediata al suelo urbano, la existencia de algunos servicios urbanísticos y demás circunstancias de toda índole concurrentes en el mismo (...) tesis que no tiene acogida en la jurisprudencia de esta Sala, y que no tiene en cuenta que las expectativas urbanísticas de las finca objeto de valoración y de las fincas análogas que sirvieron de comparación no tienen por qué ser las mismas (...) Procede valorar hasta en un 500 por cien del precio fijado para el valor del suelo la existencia de expectativas urbanísticas, independientemente del método de valoración empleado”

STS de 24 de abril de 2013 (ROJ 2753/2013, rec. 2108/2010, Pte. Saraza Jimena)

“Por otra parte, esta Sala ha declarado que la doctrina de los actos propios no impide la legitimación impugnatoria de los simulantes entre sí en el caso de simulación contractual porque se está atacando un contrato sin realidad ni efecto jurídico alguno. Si ello ocurre con los propios contratantes, con más razón ha de reconocerse tal criterio legitimador a los terceros que no participaron en la apariencia de negocio”

STS de 27 de mayo de 2013 (ROJ 266/2013, rec. 5990/2010, Pte. Herrero Pina)

“En este caso el Jurado aplica dicho método en los siguientes términos: $868,28 \times 0,20 \times 0,80 \times 0,4636 \times 0,90 = 57,96 \text{ \#/m}^2$, sumando después el 5 por cien de afección, así como indemnización por rápida ocupación en la cantidad de 398,25 euros”

STS de 12 de junio de 2013 (ROJ 3230/2013, rec. 5939/2010, Pte. Trillo Alonso)

“Significar que las expectativas por definición se refieren a futuro”

STS de 24 de junio de 2013 (ROJ 3491/2013, rec. 6712/2010, Pte. Del Riego Valledor)

“Respecto de la alegación de que el valor de comparación aplicado por el Jurado no recogía las expectativas del terreno expropiado, derivadas de su proximidad a zonas urbanas y vías de comunicación, en el Fundamento de Derecho anterior hemos indicado, a propósito de la denuncia de infracción por la sentencia impugnada de la presunción de acierto de los acuerdos del Jurado, que la parte recurrente dispuso de la oportunidad de practicar prueba en el procedimiento judicial, a fin de llevar a la Sala a la convicción de que la valoración del Jurado estaba equivocada y la Sala debía sustituir dichos valores por otros que incorporaran las expectativas que la parte consideraba que el Jurado había omitido en el justiprecio, pero la Sala valorando las pruebas practicadas, llegó a la convicción de la conformidad a derecho del valor de referencia aplicado, salvo en lo relativo al índice de actualización que corrigió para ajustarlo a lo indicado sobre este extremo en la demanda, y sin que se haya cuestionado, ni menos aún demostrado, que la Sala incurriera en valoración arbitraria o irrazonable de la prueba”

STS de 2 de julio de 2013 (ROJ 3578/2013, rec. 4162/2010 Pte. Fonseca-Herrero Raimundo)

“El Jurado había valorado una superficie expropiada de 6.100 m², de suelo no urbanizable, aplicando el método de capitalización de rentas a partir de 1 hectárea de regadío con cultivo de trigo/cebolla/maíz, y sobre un valor de 3,94 euros/m². Valora así el suelo en 24.034 euros. A ello añade 36.539 euros por una nave existente (60,40m² a razón de 5,99 euros m²) y 2.079 euros por cerramiento metálico. Todo ello, unido a 3.132,60 euros de premio de afección, arroja un justiprecio final de 65.784,60 euros. La sentencia estima parcialmente el recurso al considerar que la superficie expropiada es de 6.499,63 m², que debe ser valorada a razón de 10 euros/m², obteniendo así un valor del suelo de 64.996,3 euros. Admite una indemnización de 2.100 euros por traslado de maquinaria”

STS de 2 de julio de 2013 (ROJ 3731/2013, rec. 6468/2011, Pte. Menéndez Pérez)

“En definitiva, son los gastos directamente derivados de las actuaciones exigidas para hacer realidad aquel proyecto que mereció la declaración de interés social, pero no la pérdida de un mayor valor del terreno que nunca llegó a ser más que una mera expectativa, ni por lo mismo, la pérdida de la ganancia que hubiera reportado la explotación del campo de golf y su oferta complementaria, lo único que debe ser indemnizado por la Administración de la Comunidad Autónoma cuyo Parlamento aprobó la Ley que lo prohibió”

STS de 16 de septiembre de 2013 (ROJ 4519/2013, rec. 2904/2011, Pte. Herrero Pina)

“La valoración de las expectativas urbanísticas lo es siempre en relación con el suelo no urbanizable, por lo que para que puedan ser objeto de valoración es necesario que por el expropiado se haya interesado una valoración del suelo expropiado de acuerdo con tal clasificación y que, a tal valor, le haya añadido el valor de las expectativas urbanísticas que considere concurren en el suelo afectado por la expropiación”

STS de 17 de septiembre de 2013 (ROJ 4543/2013, rec. 5749/2010, Pte. Olea Godoy)

“El Tribunal Supremo ha admitido, repetidamente, la posibilidad de incorporar al valor inicial del suelo no urbanizable, el valor de las expectativas urbanísticas, cuando esta clase de suelo es objeto de actuaciones expropiatorias no conectada con la ejecución de los Planes de Ordenación Urbana, es decir, cuando la expropiación está amparada por la legislación sectorial, como construcción de carreteras y autopistas, embalses y grandes obras públicas”

STS de 19 de septiembre de 2013 (ROJ 4673/2013, rec. 2008/2011, Pte. Saraza Jimena)

“No puede pretenderse que tal conducta, por el hecho de no haber realizado conductas o ejercitado acciones previstas en la normativa societaria, sea idónea para revelar una vinculación jurídica en el sentido pretendido y que tenga una significación inequívoca susceptible de

generar como expectativa razonable el abandono por el demandante de sus pretensiones respecto de las citadas sociedades de modo que la interposición de la demanda sea incompatible con dicha conducta anterior, pues tales actuaciones (querrela y actos de conciliación) lo excluyen claramente”

STS de 27 de septiembre de 2013 (ROJ 4848/2013, rec. 6795/2010, Pte. Córdoba Castroverde)

“El art. 31 de la Ley 6/98 no establece un método de valoración tasado para las obras e instalaciones existentes en la finca, limitándose a establecer que se valorarán con independencia del suelo de acuerdo con los criterios de la Ley de Expropiación Forzosa, lo que reconduce su valoración al art. 43 de dicha norma, en la que se recoge el principio de libertad estimativa en la valoración de los bienes expropiados, siendo su objetivo el fijar un justiprecio de acuerdo con su valor real. Y este valor real se corresponde con el estado que las obras e instalaciones tuvieran en el momento de su expropiación, pues, en definitiva, el justiprecio persigue indemnizar al propietario del valor que tengan los bienes expropiados, por lo que necesariamente han de tomarse en consideración no solo las características y dimensiones de las instalaciones y obras existentes sino también su antigüedad y estado de conservación”

STS de 30 de septiembre de 2013 (ROJ 4866/2013, rec. 6621/2010, Pte. Del Riego Valledor)

“El Jurado valoró el suelo expropiado por el método de comparación, de acuerdo con lo establecido por el artículo 26.1 de la Ley 6/98, advirtiendo que también tuvo en cuenta determinados valores extra-agronómicos, que suponían un mayor valor del suelo en las fincas afectadas por el proyecto de expropiación, a saber, la situación respecto de la zona urbanizada, la existencia de algunos servicios urbanísticos, la distancia al núcleo urbano, la distancia o situación respecto a la vía de comunicación y la demanda de fincas en la zona, incluso para fines no agrícolas, como residencial, comercial o lúdico”

STS de 1 de octubre de 2013 (ROJ 4875/2013, rec. 4848/2010, Pte. Lesmes Serrano)

“La cuantía de la pretensión casacional ha quedado reducida, pues las restantes pretensiones (indemnización por demérito fundamentalmente) ya fueron discutidas y aceptadas por las partes. Como se dijo en la Sentencia antes citada de 10 de noviembre de 2004, aunque este Tribunal parte en principio del criterio de que la cuantía a efectos de casación debe ser la que corresponde al asunto de instancia, sin embargo, en aquellos supuestos en los cuales la sentencia de instancia reduce el ámbito discutido de la cuantía del recurso (por estimar parcialmente el recurso contencioso- administrativo), esta Sala tiene reiteradamente declarado que procede reducir la *summa gravaminis* que determina la admisibilidad del recurso de casación a la cuantía económica no reconocida en la Sentencia o a dicha cuantía económica, según quien interponga el recurso de casación ”

STS de 7 de octubre de 2013 (ROJ 4872/2013, rec. 6815/2010, Pte. Lesmes Serrano)

“La jurisprudencia de esta Sala ha reiterado que el precio abonado por un terreno contiguo no siempre sirve para determinar la indemnización debida al adyacente, si no concurren todos los demás elementos comunes de índole económica para establecer una equiparación razonable en la tasación, así como que no siempre puede decirse que el efectivo valor real de una finca lo sea el precio en venta ofrecido o dado por otras fincas análogas, porque, aparte de la peculiaridad de cada caso, en las compraventas intervienen a veces factores subjetivos y hasta personalísimos impulsos y reacciones imprevisibles que desfiguran el valor real de la finca adquirida”

STS de 7 de octubre de 2013 (ROJ 4878/2013, rec. 6871/2010, Pte. Del Riego Valledor)

Establece esta Sentencia en cuanto al valor de afección y a los artículos 47 de la Ley de Expropiación Forzosa y el 47 del Reglamento de Expropiación, que tales reglas han sido interpretadas por esta Sala (...) en el sentido de que el premio de afección lo concede la Ley por la privación de los bienes que, estando en poder de los expropiados, dejan de pertenecer a su patrimonio y posesión en contra de su voluntad, pero no a las demás indemnizaciones que no llevan consigo esa disminución o privación de bienes concretos o determinados”

STS de 7 de octubre de 2013 (ROJ 5009/2013, rec. 7187/2010, Pte. Lesmes Serrano)

“Se rechaza la existencia de expectativas urbanísticas dado que los terrenos expropiados no están cercanos a un núcleo urbano ni a una zona de expansión urbanística que justifique la apreciación de tales expectativas”

STS de 9 de octubre de 2013 (ROJ 4845/2013, rec. 571/2009, Pte. Marín Castán)

“Estas circunstancias amparan la estimación de la pretensión resolutoria de la parte compradora toda vez que la situación concurrente cuando promovió la resolución contractual no era de una simple demora en la obtención de una licencia cuyos presupuestos fácticos y jurídicos se tenían por cumplidos, sino que se estaba ante una situación de verdadera incertidumbre en torno a su obtención futura, vistas las irregularidades detectadas, de tal forma que, aun en el caso más favorable de que esos obstáculos desaparecieran con el tiempo -lo que no consta que tampoco haya ocurrido- lo relevante es la situación de incertidumbre y de fundado temor de frustración de las legítimas expectativas que tenían al contratar, a la que quedaron abocados los compradores. En consecuencia, ante ese incumplimiento previo del vendedor, es razonable liberar a la parte compradora de su correlativa obligación de escriturar y pagar el resto de precio”

STS de 15 de octubre de 2013 (ROJ 5085/2013, rec. 7130/2010, Pte. Fonseca-Herrero Raimundo)

“La jurisprudencia ha señalado que el carácter supramunicipal de un determinado sistema general no excluye automáticamente que dicho sistema general contribuya a crear ciudad en el sentido establecido por la jurisprudencia, de manera que es posible que un sistema general supramunicipal constituya una condición necesaria para expansión del entramado urbano o se trate de una consecuencia inevitable del mismo”

STS de 21 de octubre de 2013 (ROJ 5043/2013, rec. 1569/2011, Pte. Herrero Pina)

“Constituye doctrina reiterada de esta Sala aquélla que admite en la valoración del suelo rústico la ponderación de las expectativas urbanísticas, entendiendo por tales las posibilidades, futuras o hipotéticas, que el terreno pueda tener por determinadas circunstancias, como la proximidad a núcleos urbanos, a vías de comunicación y centros de actividad económica, entre otras. Así (...) hemos reconocido la posibilidad de valorar, al aplicar los criterios del artículo 26 de la Ley 6/1998, las denominadas expectativas urbanísticas de los terrenos que tengan la condición de suelo no urbanizable entendiendo que al disponer en su artículo 26 que el valor del suelo no urbanizable se determinará por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas y no hacer reserva alguna en relación con la imposibilidad de tener en cuenta las expectativas urbanísticas, puede estimarse que la Ley 6/1998, ha venido a restablecer el criterio inicial, refiriéndolo ahora a todo tipo de expropiaciones, de modo que si la ley se limita a establecer un método y que lo que se quiere hallar es el valor real de mercado, habrá que incluir, como un elemento más de ese valor real, las expectativas urbanísticas que el terreno tenga”

STS de 28 de octubre de 2013 (ROJ 5202/2013, rec. 1341/2013, Pte. Herrero Pina)

“Constituye doctrina reiterada de esta Sala aquélla que admite en la valoración del suelo rústico la ponderación de las expectativas urbanísticas, entendiendo por tales las posibilidades futuras o hipotéticas que el terreno pueda tener por determinadas circunstancias, como la proximidad a núcleos urbanos, a vías de comunicación y centros de actividad económica, entre otras”

STS de 4 de noviembre de 2013 (ROJ 5569/2013, rec. 814/2011, Pte. Del Riego Valledor)

“Constituye jurisprudencia reiterada de esta Sala aquella que admite en la valoración del suelo rústico la ponderación de expectativas urbanísticas, entendiendo por tales las posibilidades, futuras o hipotéticas, que el terreno pueda tener por determinadas circunstancias, como la proximidad a núcleos urbanos, a vías de comunicación y centros de actividad económica, entre otras”

STS de 5 de noviembre de 2013 (ROJ 5530/2013, rec. 1250/2011, Pte. Lesmes Serrano)

“Es verdad que el método de comparación requiere normalmente tomar en consideración compraventas de fincas análogas a la que ha de valorarse, a fin de establecer cuál sería el precio de mercado. Por fincas análogas deben entenderse aquéllas que se hallan en la misma zona, que tienen dimensiones y aprovechamientos similares y, por supuesto, que se hallan sometidas a idéntico régimen urbanístico. La analogía exige, además, que las compraventas no hayan tenido lugar mucho tiempo antes de la expropiación, pues en ese caso habrían podido verse alteradas las circunstancias del mercado. Ahora bien, una vez recordado lo obvio, no es ocioso añadir que el art. 26 Ley del Suelo de 1998 no exige necesariamente que esas fincas análogas sean las contempladas en escrituras de compraventa recientes; es decir, el mencionado precepto legal no excluye que el valor de fincas análogas sea establecido por otros medios, siempre que se trate de un valor calculado con elementos objetivos de comparación”

STS de 11 de noviembre de 2013 (ROJ 5497/2013, rec. 1448/2011, Pte. Herrero Pina)

“Por lo demás, esta Sala ha reiterado en varias ocasiones que no cabe ignorar que ciertos aeropuertos, por su ubicación y finalidad para la que han sido construidos, no contribuyen a crear ciudad en el sentido exigido por la jurisprudencia, caso del aeropuerto de Castellón o el de Fuerteventura, la primera de las cuales reproduce en sus fundamentos esenciales la sentencia que es objeto de esta casación y de cuya doctrina hace correcta aplicación la Sala de instancia, que describe la situación fáctica del caso, en los términos que ya hemos reproducido antes, valoración que, como ya hemos indicado, al no haberse cuestionado en el motivo por alguna de las vías que la jurisprudencia señala, ha de mantenerse y con ello, la aplicación que de la jurisprudencia efectúa el Tribunal *a quo*”

STS de 18 de noviembre de 2013 (ROJ 6702/2013, rec. 1367/2011, Pte. Orduña Moreno)

“El presente caso, como se ha señalado, la razón de incongruencia observada trasciende al ámbito sustantivo de la cuestión planteada, motivo único del recurso de casación, en donde la sentencia recurrida otorga el tratamiento de *damnum emergens* (daño emergente) a lo que en realidad es una pretensión de indemnización de un *lucrum cessans* (ganancia dejada de obtener), esto es, la reclamación por el valor en renta por la ganancia dejada de obtener por el Colegio en el caso hipotético de que hubiese podido alquilar su antigua sede; extremo que, aunque participa conceptualmente del contenido general indemnizable dispuesto por el artículo 1006 del Código Civil, exige su debida diferenciación y tratamiento, máxime cuando el perjuicio por dicho concepto, atendido a un juicio de probabilidad objetivable, debe de ser probado con una razonable verosimilitud, particularmente en aquellos supuestos, como el del presente caso, que fuera de ganancias ya existentes con anterioridad se proyectan sobre ganancias futuras o expectativas de las mismas”

STS de 19 de noviembre de 2013 (ROJ 5512/2013, rec. 815/2011, Pte. Fonseca-Herrero Raimundo)

“El inciso final del artículo 27.2 de la Ley 6/98, en su redacción por Ley 10/2003, no debe interpretarse como excluyente de la consideración de expectativas urbanísticas, que deben entenderse por tales las posibilidades futuras o hipotéticas que el terreno pueda tener por determinadas circunstancias, como la proximidad a núcleos urbanos, a vías de comunicación, centros de actividad u otras análogas”

STS de 3 de diciembre de 2013 (ROJ 5784/2013, rec. 1796/2011, Pte. Fonseca-Herrero Raimundo)

“Siendo esta la regla general, las posibilidades de aplicación de la regla de excepción que contiene el párrafo segundo (...) pasan por el cumplimiento de los presupuestos fijados en tal regla, lo que aquí no acontece puesto que: 1, los Planes Parciales "La Goleta" y "La Sardina" no contenían previsión alguna sobre las obras, siendo esa la causa de la anulación de los acuerdos municipales de ratificación de la declaración implícita de utilidad pública e interés social y de declaración de necesidad de ocupación, sin que ello implique que las mismas se asentasen en

un suelo urbanizable delimitado con condiciones de desarrollo; 2, el Plan Especial «Depuradora Norte», que fue aprobado por el órgano competente el día 16 de noviembre de 2001, clasificó el suelo de la recurrente como «no urbanizable propiamente dicho o común», clasificación nunca contradicha, siendo confirmada la validez del Plan (...) Por tanto, difícilmente el terreno formaba parte del suelo urbanizable incluido en ámbito delimitado al que el planeamiento había fijado condiciones de desarrollo y así, no puede decirse que se cumplan los presupuestos de la regla especial trascrita”

STS de 4 de diciembre de 2013 (ROJ 6019/2013, rec. 1393/2011, Pte. Córdoba Castroverde)

“Por lo que respecta a la aplicación del 5 por cien de afección a las servidumbres permanentes este Tribunal en STS, Sala Tercera, sección 6a, de 26 de febrero del 2013 y de 18 de julio de 2012 ha tenido ocasión de señalar que *«según estas normas (se refiere a los artículos 47 LEF y el art. 47 REF) como principio general, el premio de afección lo concede la Ley por la privación de los bienes que, estando en poder de los expropiados, dejan de pertenecer a su patrimonio y posesión en contra de su voluntad, pero no a las demás indemnizaciones que no llevan consigo esa disminución o privación de bienes concretos o determinados»*. Y ello porque tradicionalmente se ha configurado este importe, aunque objetivado en su cuantía, para compensar por el aprecio afectivo del que se ve privado el propietario de un bien o derecho expropiado, de ahí que queden subsumidos en el mismo los posibles daños morales y el sufrimiento por la pérdida de un bien”

STS de 4 de diciembre de 2013 (ROJ 6035/2013, rec. 975/2011, Pte. Trillo Alonso)

“Constituye doctrina reiterada de esta Sala aquélla que admite en la valoración del suelo rústico la ponderación de las expectativas urbanísticas, entendiendo por tales las posibilidades, futuras o hipotéticas, que el terreno pueda tener por determinadas circunstancias, como la proximidad a núcleos urbanos, a vías de comunicación y centros de actividad económica, entre otras. Así, (...) hemos reconocido la posibilidad de valorar, al aplicar los criterios del artículo 26 de la Ley 6/1998, las denominadas expectativas urbanísticas de los terrenos que tengan la condición de suelo no urbanizable entendiendo que al disponer en su artículo 26 que el valor del suelo no urbanizable se determinará por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas y no hacer reserva alguna en relación con la imposibilidad de tener en cuenta las expectativas urbanísticas, puede estimarse que la Ley 6/1998, ha venido a restablecer el criterio inicial, refiriéndolo ahora a todo tipo de expropiaciones, de modo que si la ley se limita a establecer un método y que lo que se quiere hallar es el valor real de mercado, habrá que incluir, como un elemento más de ese valor real, las expectativas urbanísticas que el terreno tenga»”

STS de 10 de diciembre de 2013 (ROJ 5968/2013, rec. 976/2011, Pte. Olea Godoy)

“Como ya dijimos, la posibilidad de apreciar expectativas urbanísticas en el suelo no urbanizable ya fue suscitado en su demanda por la misma parte ahora recurrente, y no se excluye su examen en la sentencia de instancia que razona en el fundamento octavo al respecto que, pese a la reforma del artículo 27 por la antes mencionada Ley de 2003, cabía apreciar esas expectativas en suelo no urbanizable, como era el caso de autos. En este sentido la sentencia se hace eco de algún pronunciamiento de la misma Sala «inmediata a la aplicación» de la mencionada Ley de reforma, en que se llegó a la interpretación que ahora se sostiene en el recurso, pero es lo cierto que se aclara que en «numerosas sentencias posteriores hemos alterado esta conclusión en el sentido contrario», exponiéndose a continuación las razones por las que la Sala de instancia no considera procedente la interpretación que ahora se sostiene”

STS de 17 de diciembre de 2013 (ROJ 6268/2013, rec. 1623/2013, Pte. Olea Godoy)

“Y es necesario dejar constancia de esa circunstancia, porque si se ha situado al expropiado en la lamentable situación de haber perdido la propiedad de su finca sin haber percibido aun indemnización alguna y sin saber cuándo y cuánto podrá percibir a resultas del concurso declarado de la beneficiaria; lo ha sido por imponer la Administración expropiante un procedimiento que ha permitido que pueda ocuparse el bien sin haber percibido el justiprecio, pretendiendo ahora trasladar a un tercero, y sus circunstancias, la obligación ínsita en la expropiación declarada por la Administración del pago del justiprecio”

STS de 18 de diciembre de 2013 (ROJ 6393/2013, rec. 2250/2011, Pte. Ferrándiz Gabriel)

“El artículo 1119 del Código Civil, para proteger las expectativas legítimas de la otra parte durante la situación de pendencia de la condición, regula el denominado cumplimiento impropio o ficticio de la misma. Con una fórmula, inspirada en el Digesto - 50.17.161: *In iure civile receptum est, quotiens per eum, cuius interest condicionem non impleri, fiat quo minus impleatur, perinde haberi, ac si impleta condicio fuisset*” (está admitido en derecho civil que, siempre que el interesado en que no se cumpla una condición haga que ésta no se cumpla, se tenga aquella por cumplida) y con indudable semejanza con las empleadas en los artículos 1178 del Código Civil francés, *“la condition est réputée accomplie lorsque c'est le débiteur, obligé sous cette condition, qui en a empêché l'accomplissement”* (la condición se reputará cumplida si es el deudor, obligado bajo esa condición, quien impide su cumplimiento) -, 1036 del Proyecto de 1851 - *“cuando por culpa de la parte obligada no se cumple la condición, se reputa cumplida”*-, 1359 del Código Civil italiano -*“la condizioni si considera avverata qualora sia mancata per causa imputabile alla parte che aveva interesse contrario all'avveramento di essa”* (la condición se considera cumplida cuando su falta es imputable a la parte que tenía interés en que no se cumpliera)- y 275, apartado 2, del Código Civil portugués -*“se a verificação da condição for impedida, contra as regras de a boa fé, por aquele a quem prejudica, tem-se por verificada (...)”* (si el cumplimiento de la condición fuera impedido, contra las reglas de la buena fe, por aquel a quien perjudique, se tendrá por verificada)-, dispone que se considerará cumplida cuando el deudor hubiera impedido *“voluntariamente”* su cumplimiento (...)”

STS de 26 de diciembre de 2013 (ROJ 6284/2013, rec. 179/2013, Pte. Del Riego Valledor)

“La circunstancia de encontrarse las fincas en el mismo término municipal no parece razón suficiente para estimar que exista coincidencia de expectativas urbanísticas, pues tales expectativas no pueden ser iguales y las mismas en todos los puntos del término municipal. Esta Sala (...) ha señalado que la indemnización, en lo que a expectativas urbanísticas se refiere, se fija en atención a las características objetivas de cada finca que es objeto de valoración y ello constituye esencialmente una cuestión de hecho que no puede ser sometida a contraste o comparación, desde la perspectiva de la unificación de doctrina legal, con otras valoraciones realizadas respecto de fincas diferentes”

STS de 31 de enero de 2014 (ROJ 295/2014, rec. 2431/2011, Pte. Fonseca-Herrero Raimundo)

“Conforme a una reiterada doctrina de esta Sala y sección (Sexta) sobre la improcedencia de aplicar ese concepto resarcitorio (premio de afección) sobre cualquier tipo de indemnización complementaria que no sea de las debidas a los arrendatarios en los casos de extinción de derechos arrendaticios”

STS de 3 de febrero de 2014 (ROJ 339/2014, rec. 2848/2011, Pte. Del Riego Valledor)

“Esta Sala del Tribunal Supremo ha señalado de forma reiterada, en Sentencias de 13 de julio de 2011, de 25 de octubre de 2013 y las que en ellas se citan, que la pérdida de vigencia de las ponencias catastrales a que se refiere el artículo 28.4 de la Ley 6/98 debe ser entendida en sentido formal, no meramente material o económico. Es decir, hay pérdida de vigencia cuando ha expirado el plazo para el que las ponencias catastrales fueron aprobadas o, en su caso, cuando ha habido una modificación sobrevenida del planeamiento urbanístico incompatible con ellas, pero la simple circunstancia de que las ponencias catastrales se desvíen de lo que, con mayor o menor fundamento, se reputa como el valor real de mercado no constituye, en cambio, pérdida de vigencia. La razón es que el artículo 23 de la propia Ley del Suelo y Valoraciones de 1998 ordena que todas las valoraciones del suelo se efectúen con arreglo a los criterios por ella previstos y admitir que la inadecuación material de las ponencias catastrales justifica la inaplicación de los criterios de valoración del suelo urbano de los apartados 1 y 3 del artículo 28 de la Ley 6/98, equivaldría a admitir la libertad estimativa en la valoración de dicho suelo”

STS de 20 de febrero de 2014 (ROJ 641/2014, rec. 3003/2012, Pte. Arroyo Fiestas)

“La frustración del fin del contrato que a veces se expresa con otras fórmulas, como la frustración de las legítimas expectativas o aspiraciones o la quiebra de la finalidad económica o

frustración del fin práctico. Tales criterios para la determinación de la entidad o esencialidad del incumplimiento han sido resumidos por autorizada doctrina señalando varios parámetros, como la importancia para la economía de los interesados, la entidad del incumplimiento como obstáculo para impedir la satisfacción o para provocar la frustración, que ha de predicarse del fin o fin práctico del contrato, a lo que equivale la llamada «quiebra de la finalidad económica». Pero, en definitiva, ha de tratarse de un incumplimiento esencial, caracterizado por producir una insatisfacción de las expectativas o generar la frustración del fin"

STS de 10 de marzo de 2014 (ROJ 813/2014, rec. 4287/2011, Pte. Herrero Pina)

"Las expectativas han de resultar debidamente probadas, en relación con las características físicas del terreno, su proximidad inmediata al suelo urbano, la existencia de algunos servicios urbanísticos y demás circunstancias de toda índole concurrentes en el mismo. Debían basarse, por ello, en elementos fácticos concretos, objetivos, sólidos y debidamente contrastados, exigiéndose, por tanto, un apoyo probatorio suficiente para romper la presunción de legalidad y acierto de las valoraciones del Jurado"

STS de 24 de marzo de 2014 (ROJ 1211/2014, rec. 3021/2011, Pte. Trillo Alonso)

"No reparan las recurrentes en que es precisamente a través del Plan Parcial por el que los terrenos de su propiedad, clasificados como no urbanizables, van a estar dotados de un cuadro normativo que permitirá en su momento su urbanización y edificación. No tienen en cuenta que la regularización pormenorizada del uso y aprovechamiento de los terrenos es, digámoslo una vez más, la finalidad atribuida a los Planes Parciales, ni tampoco que hasta la aprobación del presentado carecían de toda posibilidad urbanizadora y edificatoria. No hay pues, como con acierto se expresa en la sentencia recurrida, unos derechos urbanísticos consolidados y sí meras expectativas que por tales no son susceptibles de ser indemnizadas por su desaparición"

STS de 7 de abril de 2014 (ROJ 1595/2014, rec. 3227/2011, Pte. Córdoba Castroverde)

"La indemnización al propietario por la pérdida de las rentas derivadas de la extinción de los contratos arrendaticios existentes sobre los bienes inmuebles que son expropiados ya ha sido abordado por este Tribunal en anteriores sentencias alcanzando la conclusión de que el propietario de las edificaciones arrendadas tiene derecho a percibir como justiprecio el valor de las edificaciones e instalaciones que se expropián, pero no indemnización alguna por las rentas dejadas de percibir. A tal efecto, es preciso recordar lo afirmado en nuestra Sentencia de 25 de octubre de 2013, en la que argumentábamos y ahora reiteramos, que la expropiación extingue los arrendamientos existentes (art. 8 de la LEF y art. 52 del REF), pero ello tan solo confiere un derecho de indemnización autónoma a los arrendatarios, tal y como establecen los art. 44 de la LEF y 44 del REF, que compensa la imposibilidad de continuar con la actividad comercial o industrial que desarrollaban y/o por los gastos de traslado"

STS de 20 de mayo de 2014 (ROJ 2086/2014, rec. 1968/2011, Pte. Orduña Moreno)

"En relación a la delimitación del contenido indemnizable debe señalarse que el incumplimiento en el ámbito del precontrato, como todo incumplimiento, en general, comporta el resarcimiento del daño producido y, por consiguiente, del denominado interés positivo en toda su extensión, esto es, incluido también el que pudiera derivarse por el *lucrum cessans* (lucro cesante)"

STS de 30 de mayo de 2014 (ROJ 2159/2014, rec. 2362/2013, Pte. Frias Ponce).

"El legislador ha querido diferenciar entre el suelo de expansión inmediata, donde el plan delimita y programa actuaciones sin necesidad de posteriores trámites de ordenación, de aquel otro que, aunque sectorizado, carece de tal programación y cuyo desarrollo queda pospuesto para el futuro, a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo; antes de ese momento, el suelo queda en situación de rural"

STS de 4 de junio de 2014 (ROJ 2354/2014, rec. 6377/2011, Pte. Peces Morate)

“En cuanto al suelo destinado a vial sin previsión de sistema de adquisición, se admite por las partes y así lo declara probado la Sala de instancia en la sentencia recurrida, que venía ya contemplado en el planeamiento general anterior, de manera que su propietario tiene a su alcance los medios legales para hacer efectivo su derecho para que se defina el modo de adquirirlo confiriéndole un aprovechamiento con arreglo al principio, recogido en el artículo 5 de la Ley 6/1998, de reparto equitativo de beneficios y cargas. En definitiva, la situación real y jurídica de cada uno de los suelos, a que se contrae el pleito sustanciado, es diferente y, por consiguiente, el tratamiento distinto, que les otorga el planeamiento impugnado, no vulnera el principio constitucional de igualdad ni el urbanístico de reparto equitativo de beneficios y cargas, de manera que este segundo motivo de casación invocado debe ser desestimado”.

STS de 10 de junio de 2014 (ROJ 3432/2014, rec. 3767/2011, Pte. Olea Godoy)

“La valoración como urbanizable de terrenos destinados a sistemas generales, ya vengan clasificados como no urbanizables, ya carezcan de clasificación específica, procede en aquellos supuestos en que estemos ante sistemas generales que sirvan para crear ciudad. De modo tal que un suelo no urbanizable con destino a sistemas generales no se valora de acuerdo a su clasificación formal, sino por su «destino», esto es, teniendo en cuenta sus expectativas urbanísticas, como si de urbanizable se tratara”

STS de 27 de junio de 2014 (ROJ 2592/2014, rec. 5499/2011, Pte. Robles Fernández)

“El que el parque fluvial puede servir de esparcimiento a la localidad de Grado, como dice el perito en su informe, que observa a gente paseando o realizando actividades deportivas, en modo alguno determina sin más que cree ciudad, tal y como mencionamos en nuestra sentencia antes citada de 17 de octubre de 2011, referida a otro parque fluvial”

STS de 8 de julio de 2014 (ROJ 3069/2014, rec. 5874/2011, Pte. Olea Godoy)

“Las expectativas urbanísticas se proyectan sobre el territorio afectado por la obra pública causante de la expropiación. El criterio seguido por esta Sala ha sido el de incrementar el valor unitario fijado en un porcentaje determinado, en función de las circunstancias de los terrenos (proximidad a núcleos poblacionales, a vía de comunicación, a centros de actividad económica, como más relevantes)”

STS de 22 de julio de 2014 (ROJ 3417/2014, rec. 4562/2011, Pte. Olea Godoy)

“Ahora bien, también ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de esta Sala -por todas, la sentencia antes citada y la abundante cita que en la misma se hace- que en cuanto dichas expectativas han de concluirse de las especiales circunstancias que concurren en los terrenos, tienen como presupuesto unos elementos de hecho que han de quedar acreditados en los autos, como han de ser las características del mismo, su proximidad al suelo urbano, la existencia de algunos servicios urbanísticos y demás circunstancias de toda índole que concurra en el mismo. Y es eso lo que se cuestiona por la defensa de la Administración en el presente motivo, esto es, que en el caso de autos no concurre elemento probatorio alguno que permita apreciar que los terrenos de auto tengan esas circunstancias que los hicieran merecedores de dichas expectativas, reprochando a la Sala de instancia haber realizado una valoración arbitraria de la prueba”

STS de 4 de septiembre de 2014 (ROJ 4067/2014, rec. 1496/2012, Pte. Arroyo Fiestas)

“Ha declarado esta Sala que la frustración del fin del contrato que a veces se expresa con otras fórmulas, como la frustración de las legítimas expectativas o aspiraciones o la quiebra de la finalidad económica o frustración del fin práctico”

STS de 6 de octubre de 2014 (ROJ 3996/2014, rec. 5365/2011, Pte. Córdoba Castroverde)

“Lo cierto es que el hecho de que nos encontremos ante una infraestructura viaria que pueda ser considerada como un sistema general no implica, como acertadamente señala la sentencia impugnada, que se trate de un sistema general destinado a crear ciudad que permita valorar el

suelo no urbanizable como si de suelo urbanizable se tratase. Nuestra jurisprudencia ha tenido especial cuidado, en lo que a las vías de comunicación se refiere, de comprobar que se encontraban al servicio de la ciudad, incorporadas al entramado urbano, negando la aplicación sin más de aquella tesis a las calzadas interurbanas, pues de otro modo se llegaría al absurdo de considerar urbanizable todo suelo sobre el que se proyecte establecer una vía de comunicación, incluidas las autopistas, las carreteras nacionales en toda su extensión y las redes ferroviarias (véanse las Sentencias de 29 de abril de 2004, ya aludida y la más reciente de 16 de junio de 2008). Para que esta clase de infraestructuras puedan beneficiarse de la aplicación de nuestra doctrina hemos exigido que estén integradas en la red viaria local o como tal clasificadas en el plan de ordenación del municipio, circunstancia que es negada por la sentencia impugnada”

STS de 14 de octubre de 2014 (ROJ 4198/2014, rec. 2499/2013, Pte. Menéndez Pérez)

“La reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la reparación del daño moral, declara que a tal efecto ha de tenerse en cuenta que el resarcimiento del daño moral, por su carácter afectivo y de «pretium doloris», carece de módulos objetivos, lo que conduce a valorarlo en una cifra razonable, que siempre tendrá un cierto componente subjetivo e insusceptible de vinculación con baremos objetivos, pero que habrá de tener en cuenta todas las circunstancias concurrentes en el caso”

STS de 20 de octubre de 2014 (ROJ 4202/2014, rec. 6112/2011, Pte. Córdoba Castroverde)

“A la vista de esta argumentación, no puede considerarse que sea insuficiente para apreciar una falta de motivación respecto a la existencia de expectativas urbanísticas en la finca expropiada, pues la concurrencia de tales expectativas y la cuantificación de las mismas se establece, tal y como señala el tribunal, en base a la situación y proximidad de los terrenos expropiados con la zona de expansión urbana de la localidad de San Martín de la Vega, por lo que es posible conocer las razones tomadas en consideración para apreciarlas”

STS de 24 de octubre de 2014 (ROJ 4210/2014, rec. 5813/2011, Pte. Robles Fernández)

“Sin embargo, no toda infraestructura que de una u otra manera sirva a la ciudad contribuye al entramado urbano o a la propia expansión de la ciudad. Servir a la ciudad no significa necesariamente crear ciudad. Por ello, se impone examinar si la expropiación del suelo que se trata goza, con las precisiones que hemos hecho, de la consideración de sistema general que «crea ciudad» y no simplemente que sirve a la misma”

STS de 27 de octubre de 2014 (ROJ 4218/2014, rec. 5649/2011, Pte. Herrero Pina)

“Todos estos elementos (proximidad a núcleos poblacionales, etc.) deben tener el efecto de incrementar ese porcentaje de manera notable, arrojando un valor definitivo mucho más próximo al real, atendidas esas circunstancias”

STS de 4 de noviembre de 2014 (ROJ 4439/2014, rec. 2458/2012, Pte. Baena Ruíz)

“Por lo que respecta a los efectos resolutorios del incumplimiento del plazo de entrega, la jurisprudencia más reciente viene interpretando la norma general en materia de resolución de obligaciones recíprocas (art. 1124 CC) en el sentido de que el incumplimiento que constituye su presupuesto ha de ser grave o sustancial, lo que no supone una tenaz y persistente resistencia renuente al cumplimiento pero sí que origine la frustración del fin del contrato, esto es, que se malogren las legítimas aspiraciones de la contraparte, cosa que ocurre, en los términos de los Principios de Unidroit (art. 7.3.1) cuando se «priva sustancialmente» al contratante, en este caso al comprador, «de lo que tenía derecho a esperar en virtud del contrato», encontrándose sin duda entre las lógicas expectativas del comprador el recibir la cosa en el tiempo, lugar y forma que se hubieran estipulado y en condiciones para ser usada conforme su naturaleza, pues, no en vano, la de entrega constituye la obligación esencial y más característica de la compraventa para el vendedor (art. 1461 CC, en relación con el 1445 CC)”

STS de 17 de noviembre de 2014 (ROJ 4598/2014, rec. 128/2012, Pte. Herrero Pina)

“La valoración de las expectativas urbanísticas lo es siempre en relación con el suelo no urbanizable por lo que para que puedan ser objeto de valoración es necesario que por el expropiado se haya interesado una valoración del suelo expropiado de acuerdo con tal expropiación y que a tal valor le haya añadido el valor de las expectativas urbanísticas que considere concurren en el suelo afectado por la expropiación”

STS de 9 de diciembre de 2014 (ROJ 4996/2014, rec. 1602/2012, Pte. Trillo Alonso)

“Se trata por tanto de examinar los testigos (ventas de fincas análogas que se emplean como término de comparación), que, efectivamente, en razón de su situación, el mercado de esos suelos ha incorporado expectativas derivadas de su clasificación como suelo urbanizable”

STS de 14 de diciembre de 2014 (ROJ 5377/2014, rec. 2558/2012, Pte. Baena Ruiz)

“Por lo que respecta a los efectos resolutorios del incumplimiento del plazo de entrega, la jurisprudencia más reciente viene interpretando la norma general en materia de resolución de obligaciones recíprocas (art. 1124 CC) en el sentido de que el incumplimiento que constituye su presupuesto ha de ser grave o sustancial, lo que no supone una tenaz y persistente resistencia renuente al cumplimiento pero sí que origine la frustración del fin del contrato, esto es, que se malogren las legítimas aspiraciones de la contraparte, cosa que ocurre, en los términos de los Principios de Unidroit (art. 7.3.1) cuando se «priva sustancialmente» al contratante, en este caso al comprador, «de lo que tenía derecho a esperar en virtud del contrato», encontrándose sin duda entre las lógicas expectativas del comprador el recibir la cosa en el tiempo, lugar y forma que se hubieran estipulado y en condiciones para ser usada conforme su naturaleza, pues, no en vano, la de entrega constituye la obligación esencial y más característica de la compraventa para el vendedor (art. 1461 CC, en relación con el 1445 CC)”

STS de 15 de diciembre de 2014 (ROJ 5150/2014, rec. 2114/2012, Pte. Córdoba Castroverde)

“Esta doctrina es plenamente trasplantable al supuesto de autos, pues el Proyecto para cuya ejecución se expropió la finca aquí concernida, aun cuando pudiera tener, como finalidad última, el establecimiento de un parque fluvial, dicho parque no cabe subsumirlo dentro de los contemplados en los apartados 4 y 5 del art. 47 de la Ley Asturiana 3/02, pues no estamos ante ninguna zona verde destinada a parque o jardín público, ni ante espacios libres destinados a ocio cultural o recreativo, que forman parte del equipamiento urbano, sino ante un suelo que, por su valor medioambiental -este Proyecto se enmarca dentro de las Actuaciones del Plan de Restauración Hidrológica y de Protección de cauces-, goza de una especial protección, con independencia y al margen, de que pueda ser disfrutado por la ciudadanía como área o parque fluvial. Especial protección con la que se blinda a dicho suelo de toda posibilidad de urbanización a corto, medio o largo plazo, luego no cabe su valoración como urbanizable por la sencilla razón de que, con Expropiación o sin ella, nunca podría haber sido objeto de transformación urbanística (...) Y el hecho de que el área expropiado se ha destinado a la creación de un parque público periurbano colindante con el Río Piles que incorpora una senda peatonal que lo delimita perimetralmente siguiendo los linderos Norte y Oeste del mismo” tampoco avala la tesis del recurrente pues no cabe identificar un parque periurbano con un parque urbano municipal ni con un sistema general destinado a crear ciudad”

STS de 19 de diciembre de 2014 (ROJ 5319/2014, rec. 502/2013, Pte. Herrero Pina)

“En segundo lugar, porque no se integra en la malla urbana del término municipal por el que discurre, por la propia naturaleza de la obra como autopista que es. Carece de accesos a propiedades colindantes, está vallada, no cruza ni es cruzada por ninguna otra vía a su mismo nivel. Si la doctrina de los sistemas generales encuentra su razón y fundamento en la garantía del principio de equidistribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, la aplicación al presente supuesto de la referida doctrina, produce el efecto contrario, pues el expropiado no se ve perjudicado por la expropiación en beneficio del resto de propietarios que se benefician de la obra dotacional; antes bien, obtienen un beneficio indebido al ser valorados sus terrenos como urbanizables, cuando están clasificados como no urbanizables y los suelos

colindantes mantienen su clasificación de no urbanizable, no obteniendo beneficio alguno derivado de la construcción de la autopista”

STS de 22 de diciembre de 2014 (ROJ 5379/2014, rec. 3091/2012, Pte. O’Callaghan Muñoz)

“La resolución por incumplimiento es uno de los efectos de las obligaciones sinalagmáticas, que ha dado lugar a una abundantísima jurisprudencia en general y muy en particular relativa a la resolución de contratos de compraventa en época de una crisis que, como hecho notorio, apuntó en el año 2007 y claramente en 2008, crisis que no sólo alcanza a una de las partes, sino a todas ellas y, realmente, a todos los ciudadanos. El presupuesto esencial de la resolución es el incumplimiento de la obligación por una parte y el cumplimiento por la otra, ello en sendas obligaciones sinalagmáticas o recíprocas, como lo son las derivadas del contrato de compraventa. Aquel incumplimiento implica la frustración del fin del contrato”.

STS de 19 de enero de 2015 (ROJ 105/2015, rec. 2801/2012, Pte. Córdoba Castroverde)

“Es por ello que sí se aprecia en este punto una valoración arbitraria de la prueba y procede fijar una indemnización por tal concepto. El recurrente pretende una indemnización que cuantifica en el 10 por cien del valor del suelo, y este porcentaje parece proporcionado con la afección que se indemniza. Ahora bien, tal importe no puede operar, como el recurrente pretende, sobre el valor solicitado, sino sobre el valor del suelo fijado por la sentencia impugnada, importe que habrá de incrementarse en un 25 por cien dado que esta afección no estaba contemplada en el procedimiento expropiatorio. Se estima, por tanto, esta partida que deberá de cuantificarse en ejecución de Sentencia, en el 10 por cien del valor del suelo fijado por la sentencia coincidente con el fijado por el Jurado, y a la cantidad resultante añadirle el 25 por cien”

STS de 26 de enero de 2015 (ROJ 100/2015, rec. 2373/2012, Pte. Herrero Pina)

“Al respecto, es de tener en cuenta que el artículo 44 de la Ley de Expropiación Forzosa previene que en los casos de Expropiación de fincas arrendadas, la fijación del justiprecio se determinará apliándose las normas de la legislación de arrendamientos y el artículo 100 de la LAR establece las reglas para la determinación de la cuantía de dicha indemnización, que será igual al importe de una renta anual actualizada, más una cuarta parte de dicha renta por cada año o fracción que falte para la terminación del arrendamiento. Por otro lado, ya hemos afirmado entre otras, en Sentencia de 19 de diciembre de 2011, recurso de casación 4606/2008, que la jurisprudencia de esta Sala ha señalado, así Sentencia de 6 de mayo de 2011, que la remisión que efectúa el artículo 44 LEF a las leyes de arrendamientos no tiene carácter absolutamente inexcusable, por lo que cabe hacer aplicación de lo dispuesto en el artículo 43 de la LEF si los criterios establecidos en el artículo 100 de la LAR conducen a una indemnización inadecuada”

STS de 2 de febrero de 2015 (ROJ 156/2015, rec. 2425/2013, Pte. Trillo Alonso)

“Esta jurisprudencia, que interpretaba las normas de valoración contenidas en la Ley 6/1998 (en concreto de su art. 25), en las que se partía de que los terrenos deben tasarse con arreglo a su clasificación urbanística, sostenía como excepción que, en los casos en los que unos terrenos destinados a sistemas generales se encuentren clasificados como no urbanizables o carezcan de clasificación específica, procede valorarlos como urbanizables siempre y cuando la infraestructura que justificase su Expropiación estuviese destinada a «crear ciudad». Lo que obligaba a valorar tales infraestructuras o servicios y su integración en el entramado urbano con el fin de determinar si contribuía 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, pues, en el principio de equidistribución de las cargas y de los beneficios derivados del planeamiento, 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 beneficiarían de la expansión de la ciudad. Esta jurisprudencia había establecido, no obstante, algunas correcciones negándose la aplicación sin más de aquella tesis a las calzadas interurbanas, pues de otro modo se llegaría al absurdo de considerar urbanizable todo suelo sobre el que se proyecte establecer una vía de comunicación, incluidas las autopistas, las carreteras nacionales en toda su extensión y las redes ferroviarias”

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC 27/1981, de 20 de julio

“La teoría de que «nadie puede ir contra sus propios actos», ha sido aceptada por la Jurisprudencia, al estimar que «lo fundamental que hay que proteger es la confianza, ya que el no hacerlo es atacar a la buena fe que, ciertamente, se basa en una coherencia de comportamiento en las relaciones humanas y negociales». Es ésta una doctrina que, al menos respecto a los países cuyo sistema jurídico nos es más afín, adquiere su desarrollo más relevante en el ámbito del Derecho Privado -la Jurisprudencia se refiere a quienes han suscitado esa confianza con su «conducta contractual» y a la relación entre personas «dentro de un convenio jurídico». La exigencia de atenerse a las consecuencias de los propios actos es tanto más insoslayable cuanto el contenido de tales actos esté en la disponibilidad de quien así se manifiesta”

STC 60/1982, de 11 de octubre

“Para resolver el problema de la legitimación así planteado, no basta con el análisis del art. 28.1 a) de la LJCA en virtud de la remisión que a ella se contiene en el art. 6 de la Ley 62/1978, de modo que todo se reduzca a decidir si los miembros del Consejo estaban o no legitimados en función de que se les reconozca o no un «interés directo» en los actos de la Administración impugnados (...) basta con la exigencia de un «interés legítimo» en el litigante para reconocerle la legitimación que le otorga el art. 162.1 b) de la Constitución, expresión esta («interés legítimo») más amplia que la de la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa («interés directo»), y que no puede entenderse referida exclusivamente a la fase del amparo pedido ante el Tribunal Constitucional, sino extensiva a la fase previa de que habla el art. 53.2 de la CE, pues de otro modo la restrictiva interpretación de la legitimación en la vía judicial previa ante la que se recaba la tutela general encomendada a los Tribunales de justicia (art. 41.1 de la LOTC) de las libertades y derechos reconocidos en los arts. 14 a 29 y 30.2 de la Constitución (art. 53.2 de la CE), haría inoperante e impediría la amplitud de legitimación activa con la que la Constitución ha configurado la defensa de tales derechos por medio del recurso de amparo”

STS 62/1983, de 11 de julio

“Esta pregunta nos lleva a hacer algunas reflexiones acerca del concepto de interés legítimo, que hace referencia a la idea de un interés protegido por el Derecho, en contraposición a otros que no son objeto de tal protección. Dentro de los intereses protegidos hay que distinguir los de carácter personal, pues en relación a ellos se establece el derecho fundamental del art. 24.1 CE («sus... intereses legítimos»), lo que significa que si el que ejercita la acción es titular de un interés legítimo y personal lo que está ejercitando es un derecho fundamental, que goza de la protección reforzada que otorga la Constitución a los comprendidos en la Sección 1.ª del Capítulo 2.º de su Título I, incluido el recurso de amparo”

STC 49/1985, de 28 de marzo

"Lo que el principio de igualdad en la aplicación de la ley exige no es tanto que la ley reciba siempre la misma interpretación a efectos de que dos sujetos a los que se aplique resulten siempre idénticamente afectados, sino que no se emitan pronunciamientos arbitrarios por incurrir en desigualdad no justificada en un cambio de criterio que pueda reconocerse como tal"

STC 71/1985, de 12 de junio

“Se ha acreditado, en resumen, en las actuaciones que el recurrente no pudo intervenir en el recurso de casación que le afectaba, privándosele de su derecho a impugnarlo y terminando

aquel con Sentencia que afectó a sus intereses, con quebrantamiento de uno de los principios cardinales del proceso, constitucionalizado en el punto 2 del art. 24 de la Constitución. Este derecho se conculca cuando los titulares de derechos e intereses legítimos se ven en la imposibilidad de ejercer los medios legales suficientes para su defensa. Y es que, como se estableció en la Sentencia de 8 de noviembre de 1983, el art. 24 contiene un mandato dirigido al legislador y al intérprete en el sentido de promover la contradicción”

STC 166/86, de 19 de diciembre

“La indemnización expropiatoria debe corresponder al valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y al cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio, de modo que el justiprecio suponga la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes expropiados, pues lo que garantiza el legislador constitucional y el ordinario es el exacto equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación económica, de forma que quede indemne la situación patrimonial del expropiado”

STC 181/1987, de 13 de noviembre

“El artículo 14 CE excluye que la resolución finalmente dictada aparezca como fruto de un mero voluntarismo selectivo frente a casos anteriores resueltos de modo diverso”

STC 73/1988, de 21 de abril

“Además de ello, hay que señalar que la llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de venire contra factum proprium, surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos subjetivos”

STS 257/1988, de 22 de diciembre

“Este Tribunal ha precisado que la expresión «interés legítimo» utilizada en nuestra Norma fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de «interés directo», ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico. No cabe, pues, confundirlo con el interés genérico en la preservación de derechos que ostenta todo ente u órgano de naturaleza «política», cuya actividad está orientada a fines generales y que ha de cumplir y respetar la legalidad en su sentido más amplio y hacerla cumplir en su ámbito de atribuciones”

STC 1/1990, de 15 de enero

“Lo que el principio de igualdad en la aplicación de la ley exige no es tanto que la ley reciba siempre la misma interpretación a efectos de que dos sujetos a los que se aplique resulten siempre idénticamente afectados, sino que no se emitan pronunciamientos arbitrarios por incurrir en desigualdad no justificada en un cambio de criterio que pueda reconocerse como tal”

STS 97/1991, de 9 de mayo

“Este Tribunal ha declarado reiteradamente que la expresión «interés legítimo» es más amplia que la de «interés directo» de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (STC 60/1982), y como tal resulta identificable con cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (ATC356/1989). Ahora bien, este Tribunal también ha precisado que la expresión «interés legítimo» utilizada en nuestra Norma fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de «interés directo» ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico (STC 257/1988)”

STC 61/97, de 20 de marzo

“La valoración (del suelo) se halla estrechamente emparentada, desde un punto de vista material, con el contenido del derecho de propiedad, cuyas condiciones básicas corresponde regular al Estado en los términos del artículo 149.1.1º CE”

STC 17/2006, de 30 de enero

“La llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de venire factum propium, surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado, significa la vinculación del autor a una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito en el sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos subjetivos, si bien «ninguna conexión guarda dicha doctrina con el cuadro de los derechos fundamentales y libertades públicas» protegibles en vía de recurso de amparo. De este modo el órgano judicial no puede oponer la doctrina de los actos propios a la garantía del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión con base en la supuesta inactividad del Fiscal en la primera instancia, pues la doctrina de los actos propios no sana la lesión de derechos fundamentales, a lo que cabe añadir que la indefensión que se invoca por el Fiscal trasciende el mero interés procesal de éste como parte, pues afecta al interés público y al interés prevalente de las menores, en cuyo beneficio se postula la intervención preceptiva del Fiscal en el proceso, como ya quedó indicado”

STC 141/2014, de 11 de septiembre

“A día de hoy, la vigente Ley de Suelo de 2008 desvincula la valoración del suelo de su clasificación urbanística definitivamente, atendiendo únicamente a su situación fáctica como suelo completamente urbanizado”

SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL

Sentencia de 31 de julio de 2003 (ROJ SAN 1092/03, rec. 1017/99, Pte. Navarro Sanchís)

“En suma, el impacto ambiental, el ruido, la afectación de la fauna y flora o la hidrológica, por poner ejemplos surgidos del debate procesal, son los que efectivamente produzca la obra, pues carecería de sentido invalidar y, consecuentemente, privar de eficacia a un acto administrativo de la gravedad y alcance de los aquí impugnados, cuando los defectos o infracciones de que originariamente pudieran adolecer hubieran desaparecido o minimizado su importancia como consecuencia de actuaciones posteriores. Así, estaríamos ante un caso de convalidación, autorizado por el artículo 67 de la Ley 30/1992, según el cual "1. La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan. 2. El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto anteriormente para la retroactividad de los actos administrativos, frente a lo que no sería obstáculo la utilización implícita de este mecanismo convalidatorio, atendida la peculiar estructura procedimental a que se ha aludido”

Sentencia de 21 de octubre de 2008 (ROJ SAN 3885/2008, rec. 242/2001, Pte. Fernández De Aguirre Fernández)

“Finalmente, el carácter resarcitorio, de indemnidad integral, que la reparación lleva consigo debe traducirse, en el concreto caso que examinamos, en el abono de intereses legales desde la

fecha de la reclamación ante la Administración, el 10 de noviembre de 1999, sin perjuicio de los intereses previstos en el artículo 106.2 LRJCA, que no precisan ser declarados al venir impuestos por ministerio de la ley. A estos efectos, el Tribunal Supremo viene declarando insistentemente (SSTS de 7 y 14 de octubre de 2004) la necesidad de alcanzar la plena indemnidad del perjuicio causado, lo que puede lograrse por diversos modos, cuales son el abono del interés legal de la suma adeudada desde que se formuló la reclamación en vía previa, la actualización con cualquier índice o cláusula estabilizadores, como los de precios y moneda, o la fijación de una cantidad indemnizatoria en atención al momento en que se resuelve el pleito. En las referidas sentencias, nuestro Alto Tribunal considera procedente el interés legal desde la reclamación en vía administrativa hasta la fecha de la sentencia de instancia, lo que es una consecuencia obligada de la necesidad antes expuesta de alcanzar la plena indemnidad del perjuicio causado, que de otro modo no se produciría"

Sentencia de 19 de febrero de 2008 (ROJ SAN 1142/2008, rec. 355/2006, Pte. Fernández De Aguirre Fernández)

"Finalmente, en lo que atañe a los intereses, ha de estarse a los parámetros establecidos en el artículo 141.3 de la Ley 30/92, lo que supone que tengamos en cuenta el carácter resarcitorio, de indemnidad integral, que la reparación lleva consigo y que se traduce, en el concreto caso que examinamos, en el abono de intereses legales desde la fecha de la interposición del recurso hasta la fecha de la notificación de la sentencia, ello sin perjuicio de los intereses previstos en el artículo 106.2 LRJCA, que no precisan ser declarados al venir impuestos por ministerio de la ley"

Sentencia de 24 de abril de 2013 (ROJ SAN 2071/2013, rec. 1345/2010, Pte. Fernández De Aguirre Fernández)

"Los recurrentes ejercitan una acción de responsabilidad patrimonial derivada de los daños producidos a consecuencia de la ejecución de un proyecto, daños que si no han sido resarcidos en el expediente de Expropiación forzosa que afectó a las fincas de su propiedad o que no fueron tenido en cuenta, pueden ser resarcidos en virtud del principio de indemnidad integral que preside el instituto de la responsabilidad patrimonial. Ahora bien, para que el daño deba ser resarcido es preciso que exista y que esté debidamente acreditado, como señala el artículo 139.2 de la Ley 30/1992"

SENTENCIAS DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

STSJ de Galicia, de 15 de septiembre de 1998 (ROJ GAL 4272/1998, rec. 642/1998, Pte. D'Amorín Vieitez)

"Pues bien, si considerarnos conjuntamente aquella prueba documental y dicho informe pericial, se llega a la fácil conclusión que la finca expropiada disponía de una clara vocación de incorporarse al proceso urbanizador, como así ocurrió poco tiempo después de la expropiación, al clasificarla el planeamiento como suelo urbanizable programado de uso residencial, poseedora, por tanto, de unas claras e irreversibles potencialidades urbanísticas que el Jurado excluyó expresamente en la fijación del justiprecio, contrariando así la doctrina jurisprudencial a que hicimos referencia, pues ha de insistirse en que aquel precepto del R.D.Leg. 1/92 lo que excluye o proscribire es la consideración de la utilización urbanística, que aquí impediría una valoración de la finca como suelo urbanizable de uso residencial, pero no impide que en su valoración como SNU se tengan en cuenta aquellas expectativas, en la línea de una actualización valorativa a que alude aquella jurisprudencia"

STSJ de Valencia, de 4 de diciembre de 1999 (ROJ CV 7938/1999, rec. 3232/1996, Pte. Manzana Laguarda)

“Ciertamente la hoja de aprecio de la propiedad alude a la proximidad e incluso inmediación de la finca con el casco urbano y dicho dato aparece también reflejado en el informe pericial emitido por ingeniero agrónomo y ratificado a la presencia judicial con citación de las partes, al describir, entre las características de la finca, su situación junto al antiguo casco urbano de la población actualmente desaparecido por la expropiación, precisando en consideraciones generales, que dicha ubicación suponía una posible y futura utilización como terreno para uso terciario o incluso urbano, a pesar de que dicha eventualidad no se contemplaba en los Planes Urbanísticos de la fecha”

STSJ del País Vasco, de 17 de julio de 2000 (ROJ PV 3837/2000, rec. 2410/1996, Pte. Rodrigo Landazábal)

“La posición jurisprudencial se matiza en la STS de 20/07/1997, en la que se afirma que en supuestos como los que hipotéticamente se formulan, la valoración del terreno con arreglo a una rentabilidad ajena a la estrictamente agraria, no sería contraria a lo ordenado en el TR92 sobre determinación del valor inicial con arreglo a los criterios para la determinación de los valores catastrales, ni a la prohibición de tomar en consideración la posible utilización urbanística del terreno, puesto que se trataría de valorar aprovechamientos ya reconocidos, puesto que se trataría de valorar aprovechamientos ya reconocidos, bien de orden no estrictamente urbanístico, bien de carácter urbanístico, pero correspondientes a una nueva clasificación del terreno ordenada por la ley para ejecutar las actuaciones motivadas por la *causa expropriandi*”

STSJ del País Vasco, de 11 de septiembre de 2000 (ROJ PV 4154/2000, rec. 1917/1996, Pte. Garrido Bengoechea)

«La posición jurisprudencial se matiza en la STS de 20/07/1997, en la que se afirma que en supuestos como los que hipotéticamente se formulan, la valoración del terreno con arreglo a una rentabilidad ajena a la estrictamente agraria, no sería contraria a lo ordenado en el TR92 sobre determinación del valor inicial con arreglo a los criterios para la determinación de los valores catastrales, ni a la prohibición de tomar en consideración la posible utilización urbanística del terreno, puesto que se trataría de valorar aprovechamientos ya reconocidos, puesto que se trataría de valorar aprovechamientos ya reconocidos, bien de orden no estrictamente urbanístico, bien de carácter urbanístico, pero correspondientes a una nueva clasificación del terreno ordenada por la ley para ejecutar las actuaciones motivadas por la causa *expropriandi*”

STSJ de Castilla y León, de 20 de noviembre de 2000 (ROJ CL 5883/2000, rec. 1330/1998, Pte. Sáez Chacón)

“El artículo 26 de la Ley de Suelo y Valoraciones de 1998 resulta muy claro, al decir que lo primero es la valoración que puede obtenerse según el resultado de aplicar los valores de fincas análogas desde el punto de vista urbanístico, tamaño y naturaleza; lo cual significa que si fincas de similares características y del entorno han sido valoradas en ventas o transacciones teniendo en cuenta una posible perspectiva urbanística, tales criterios deben estar presentes en la valoración analógica y no omitirse como pretende la Administración, pues cuando el artículo 26 cita los usos y aprovechamientos de que sean susceptibles, en su caso, las fincas, tales parámetros no se incluyen como elementos de valoración intrínsecos, sino medios para el establecimiento de los criterios analógicos pero sin rechazarse que una finca de similar aprovechamiento rústico análoga a la que se valora, haya podido ser incrementada en su valor, dada su proximidad urbana”

STSJ de Cataluña, de 26 de julio de 2001 (ROJ CAT 10033/2001, rec. 42/1998, Pte. Díaz Fraile)

“La valoración del terreno con arreglo a una rentabilidad ajena a la estrictamente agraria no sería contraria a lo ordenado en el TR92 sobre determinación del valor inicial con arreglo a los

criterios para la determinación de los valores catastrales, pues el artículo 68.2 de la Ley de Haciendas Locales permite tener en consideración, además de los factores técnico-agrarios y económicos, otras circunstancias que les afecten, ni a la prohibición de tomar en consideración la posible utilización urbanística del terreno, puesto que se trataría de valorar aprovechamientos ya reconocidos, bien de orden no estrictamente urbanístico, bien de carácter urbanístico, pero correspondientes a una nueva clasificación del terreno ordenada por la ley para ejecutar las actuaciones motivadas por la *causa expropriandi*”

STSJ de Valencia, de 18 de febrero de 2003 (ROJ CV 1317/2003, rec. 1835/1997, Pte. Climent Barberá)

“Como tiene declarado el Tribunal Supremo respecto del premio de afección al que, como elemento del justiprecio se refiere el artículo 47 de la Ley de Expropiación Forzosa, éste «lo concede la Ley por la privación de los bienes que estando en poder de los expropiados dejan de pertenecer a su patrimonio y posesión en contra de su voluntad» (Sentencia de 7 de noviembre de 1986) y tiene por finalidad compensar «el aprecio subjetivo y meramente afectivo del titular por el bien o derecho expropiado» (Sentencias, entre otras, de 1 de febrero de 1978 y de 12 de mayo de 1983). En congruencia con ello y en atención a que el derecho a percibir el premio de afección corresponde exclusivamente a los expropiados, concluye dicho Alto que en el procedimiento de reversión no existe el aprecio que pretende compensar el artículo 47 de la Ley de Expropiación Forzosa”

STSJ de Castilla la Mancha, de 21 de mayo de 2003 (ROJ CLM 1909/2003, rec.608/1999, Pte. Rouco Rodríguez)

“Sentada la procedencia de valorar las expectativas urbanísticas y acreditada la concurrencia de tales expectativas en el caso de autos por virtud del informe pericial rendido por el perito procesal cuyas conclusiones no han sido desvirtuadas (...) se hace necesario entender que la presunción de acierto de la resolución del Jurado ha quedado desvirtuada por las conclusiones de dicho informe de modo que la superficie ocupada no puede ser valorada atendiendo a las rentas potenciales o reales derivadas de su aprovechamiento agrícola, sino que habrá que tomar en consideración los valores de mercado derivados de las expectativas urbanísticas de dichos terrenos en razón de su practica colindancia con el casco urbano, y su ubicación en una zona que cuenta prácticamente con todos los servicios del suelo de este tipo y con una vocación de suelo de tipo industrial corroborada por la existencia en la misma de naves o almacenes de este tipo”

STSJ de Navarra, de 6 de junio de 2003 (ROJ NA 793/2003, rec. 443/2002, Pte. Fresneda Plaza)

“Valorando la prueba existente ha de decirse que el informe del Jurado de Expropiación fija el justiprecio, sin atender a punto alguno de comparación con otras posibles fincas, y considera que no es aplicable el interesado por el expropiado por entender que en el mismo «anidan unas plusvalías que tienen su origen exclusivamente en expectativas urbanísticas». Sin embargo tras la enunciación de este razonamiento fija un justiprecio que no se basa en la ponderación de ningún valor real. Tampoco puede entenderse como tal el establecido en la hoja de aprecio de la Administración, ya que el mismo se refiere al que se fija en la encuesta anual para la comarca de Olza, sin que tal encuesta pueda entenderse que fija el valor real de inmueble alguno de análogos caracteres al que es objeto de expropiación. Por ello, el único dato contrastable que permita la aplicación del método de comparación, con el valor de fincas análogas, que resulta de aplicación por lo dispuesto en el citado artículo 26 de la Ley 6/1998, es el precio de las transacciones aportadas con la hoja de aprecio de los recurrentes, precio este que ha resultado avalado por el informe pericial practicado”

STSJ de Valencia, de 30 de junio de 2003 (ROJ CV 5700/2003, rec. 2104/1998, Pte. Climent Barberá)

“En cualquier caso, para admitir la valoración de una finca por analogía con otro terreno, debe atenderse no sólo a su colindancia, sino también a que las circunstancias y condiciones a tener

en cuenta serán idénticas, extremo éste que debe resultar debidamente acreditado en el proceso”

STSJ de Castilla y León, de 12 de septiembre de 2003 (ROJ CL 6160/2003, rec. 57/2002, Pte. González García)

“Como ha declarado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, no siempre puede decirse que el efectivo valor real de una finca lo sea el precio en venta ofrecido o dado por otras fincas análogas, porque aparte de la peculiaridad de cada caso, en las compraventas intervienen a veces subjetivos y hasta personalísimos impulsos y reacciones imprevisibles que desfiguran el valor real de la finca adquirida”

STSJ de Valencia, de 2 de enero de 2005 (ROJ CV 7060/2005, rec. 1407/2001, Pte. Iruela Jiménez)

“La potestad planificadora de la Administración afecta indudablemente, en ocasiones, al derecho de los propietarios del suelo afectado (...) De esta manera, la concepción dinámica de la estructura jurídica urbana impide hablar de derechos adquiridos en el sentido clásico del término, a tenor de reiterada jurisprudencia”

STSJ de Valencia, de 14 de diciembre de 2005 (ROJ CV 7060/2005, rec. 1471/2005, Pte. Iruela Jiménez)

“Cabe señalar, al respecto, que el suelo no urbanizable carece de aprovechamiento urbanístico, teniendo los propietarios de esta clase de suelo únicamente los derechos previstos en el art. 20 de la Ley 6/1998, por lo que, contrariamente a lo que sostiene el mencionado perito, en la valoración del suelo expropiado a que se contrae la presente litis no pueden ser tenidos en cuenta los «derechos edificatorios» a que alude aquél”

STSJ de Valencia, de 28 de julio de 2006 (ROJ CV 6485/2006, rec. 504/2003, Pte. Narbón Lainez)

“En el presente supuesto, el criterio del Jurado se fundamenta en el informe técnico existente en los folios 44 y siguientes del expediente administrativo, que permite incluir la finca litigiosa en una zona cuyas características comunes son las de tratarse de suelo no urbanizable sin aprovechamiento agrícola pero con una serie de valores urbanísticos consolidados, es decir, en lo que el Jurado denomina consolidación histórica de los diversos usos establecidos, dando con ello un valor añadido al inicial de suelo rústico pues se aprecian las plusvalías ajenas al proyecto y se tiene en cuenta el desarrollo urbanístico real de la zona, que excede de la mera clasificación del suelo, lo que permite por tanto considerar suficientemente justificado el valor otorgado de 5.000 ptas/m², frente al que no puede prosperar el criterio subjetivo de la recurrente, que pretende a través de sus periciales demostrar que el valor del suelo es el que corresponde a su clasificación urbanística: al suelo no urbanizable, sin tener en cuenta las expectativas urbanísticas”

STSJ de Valencia, de 14 de diciembre de 2006 (ROJ CV 7829/2006, rec. 1022/2005, Pte. Iruela Jiménez)

“Por tratarse de suelo clasificado como no urbanizable y conocer sus integrantes los valores de la zona donde se hallaba enclavada la finca, tanto por su régimen urbanístico como por su situación, tamaño, naturaleza, usos y aprovechamientos, argumentando, asimismo que reconocía a ese suelo unas ciertas expectativas urbanísticas por su proximidad al casco urbano, dato que tenía en cuenta al concretar su precio unitario, cifrándolo en una cuantía superior a la que le correspondería por su mero aprovechamiento agrícola”

STSJ de Valencia de 19 de septiembre de 2007 (ROJ CV 5248/2007, rec. 347/2002, Pte. Climent Barberá)

“Se ha de partir en las valoraciones del carácter de suelo no urbanizable de las parcelas en cuestión, sin que su transformación en suelo industrial merced a la actuación aprobada y la

declaración de interés comunitario deba computarse en la valoración del justiprecio (...) en el presente caso no hay sino suelo no urbanizable que de no ser por la actuación que determina la expropiación sería material y formalmente no urbanizable”

STSJ de Castilla La Mancha, de 21 de mayo de 2008 (ROJ CLM 2704/2007, rec. 413/2004, Pte. Iranzo Prades)

“La negativa a valorar expectativas urbanísticas, siempre que estén acreditadas como factor que realmente incrementa el valor del suelo, supone negarse a valorar un elemento realmente concurrente en el valor del bien, esto es, supone la afirmación expresa y consciente de que no se pagará por el bien su valor real, esto es, lo que el interesado habría podido obtener libremente en el mercado, sino un valor puramente ficticio”

STSJ de Valencia, de 10 de diciembre de 2008 (ROJ CV 7777/2008, rec. 1638/2006, Pte. Climent Barberá)

“La doctrina del Tribunal Supremo a este respecto viene resumida por el Tribunal Superior de Justicia Madrid, en Sentencia nº 434/2008, de 4 de abril, en los siguientes términos: «*las cuestiones ventiladas en el litigio cuentan ya con una larga historia de pronunciamientos judiciales con relación a fases anteriores de la construcción del Aeropuerto de Madrid - Barajas. Podemos sintetizar los criterios de dichos fallos diciendo que, básicamente, este Tribunal estimó que el suelo había de calificarse según los términos del planeamiento vigente en las sentencias que tuvieron lugar desde 1998 hasta el año 2000, exponiendo en ellas que el valor del suelo habría de ser, por tanto, consonante con su calificación urbanística. A partir de 31 de enero de 2001 el Tribunal, sin embargo, modificó su criterio expresamente - también lo había modificado el Jurado en las resoluciones que por esas fechas se examinaron- y pasó a considerar el suelo afectado como vinculado al sistema general de comunicación y, en obligada aplicación de la doctrina jurisprudencial sobre la valoración de éstos, se sujetó a la condición del valor como suelo urbanizable sin perjuicio de su clasificación urbanística*». Por último este criterio, respecto a los mismos asuntos y con estimación de los recursos de casación deducidos por las partes expropiadas contra las sentencias que primeramente han sido relatadas, ha sido expresamente confirmado por una reiterada, constante y clarificadora línea de doctrina jurisprudencial, en la que bastan, las citas de las Sentencias, entre otras, de 21 de noviembre y 3 de diciembre de 2002 , 9 de diciembre de 2003 y ya en 2004 numerosas sentencias de los días 4, 12, 19, 25 y 26 de febrero”

STSJ de Castilla La Mancha, de 16 de diciembre de 2008 (ROJ CM 4310/2008, rec. 143/2004, Pte. Iranzo Prades).

“Así, por ejemplo, se prohíbe tener en cuenta todos aquellos incrementos de valor derivados del desarrollo urbanístico previsto para la zona que derive precisamente de la obra de infraestructura ferroviaria que se acomete gracias a la expropiación”

STSJ de Andalucía, de 8 de junio de 2009 (ROJ AND 10680/2009, rec. 2880/1999, Pte. Baena de Tena)

“El valor que al terreno puedan añadir estos posibles usos no puede considerarse como introducido en atención a su posible utilización urbanística, pero no debe excluirse que en algún caso pudiera ser concebido como la actualización de una expectativa ajena a su rendimiento agrario valorable en un procedimiento de expropiación. En estos supuestos, la valoración del terreno con arreglo a una rentabilidad ajena a la estrictamente agraria no sería contraria a lo ordenado por el TR92”

STSJ de Madrid, de 12 de julio de 2010 (ROJ 10143/2010, rec. 1003/2005, Pte. De la Cruz Mera

“Sin embargo, en este caso, no se puede olvidar que se trata de un municipio muy cercano a Madrid, de unos terrenos próximos a vías de comunicación tales como la que constituye objeto del proyecto expropiatorio y la M-116, entre otras. A ello se une que el municipio de Meco queda claramente bajo la influencia de la capital de la nación, que el valor de sus terrenos está teniendo un crecimiento elevado, como lo evidencia la prueba pericial, a lo que se debe unir el

dato de la notoriedad de la escasez de suelo en la Comunidad de Madrid. Todos estos elementos deben tener el efecto de incrementar ese porcentaje de manera notable, arrojando un valor definitivo mucho más próximo al real, atendidas esas circunstancias, siendo ese porcentaje el del 450 por cien”

STSJ de Valencia, de 21 de julio de 2010 (ROJ CV 5332/2010, rec. 1950/2007, Pte. Climent Barberá)

“Como se desprende de la regulación legal del instituto de la expropiación forzosa y de la abundante y extensa doctrina jurisprudencial que la interpreta y la doctrina científica que la estudia, la transformación de derechos patrimoniales en que consiste la misma debe responder en su aplicación concreta al principio de mantenimiento del equilibrio patrimonial del expropiado, que privado forzosamente de un derecho patrimonial en aras del interés público, concretado en la utilidad pública o el interés social que la justifica ha de ser compensado por ello de tal modo que su patrimonio quede en los mismos términos económicos que antes de la transformación sufrida de su derecho originario en otro de carácter patrimonial que lo compense, de tal modo que el patrimonio afectado por esta operación transformadora de un derecho por otro no sufra merma y ni aumento a consecuencia de la aplicación del instituto expropiatorio”

STSJ de Castilla La Mancha, de 26 de noviembre de 2010 (ROJ CLM 3731/2010, rec. 504/2006, Pte. Narváez Bermejo)

“Se llame a esta factor «expectativa urbanística» o se le llame «incremento del valor del suelo por apetencia de tierras próximas a la capital o cascos urbanos», lo cierto es que es un factor que puede influir e influye en el incremento del valor del suelo, de modo que puede no tener nada que ver el valor de un terreno rústico situado en una radio de influencia de una capital con el de otro, agronómicamente semejante, que no esté en sus proximidades”

STSJ de Castilla La Mancha, de 31 de enero de 2011 (ROJ CLM 263/2011, rec. 639/2011, Pte. Pérez Yuste)

“Se llame a este factor «expectativas urbanísticas» o se le llame «incremento de valor del suelo por apetencia de tierras próximas a la capital o cascos urbanos», lo cierto es que es un factor que puede influir e influye en el incremento del valor del suelo, de modo que puede o no tener nada que ver el valor de un terreno rústico situado en un radio de influencia de una capital con el de otro, agronómicamente semejante, que no esté en sus proximidades”

STSJ de Aragón, de 8 de marzo de 2011 (ROJ AR 1070/2011, rec. 396/2007, Pte. Fernández Álvarez)

“El primer extremo a determinar es si el suelo expropiado se debe tasar como suelo urbanizable delimitado, toda vez que se destina a un uso logístico-industrial o como suelo no urbanizable, a la vista de cómo viene clasificado en el Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Fraga (Suelo No Urbanizable Genérico), siendo de aplicación en éste último caso el artículo 26 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, precepto que permite incorporar a la valoración las expectativas urbanísticas («la identidad de razón que justifique la analogía deberá tener en cuenta el régimen urbanístico, la situación, etc., así como, en su caso, los usos y aprovechamientos de que sean susceptibles»), estando excluida la determinación del precio por el método residual aplicado a la «posible utilización urbanística» del suelo”

STSJ de Valencia, de 30 de mayo de 2011 (ROJ CV 3971/2011, rec. 1212/2008, Pte. Revuelta Pérez)

“En el presente supuesto, las expectativas urbanísticas de los terrenos consisten según la demanda y el informe pericial aportado con la demanda, en su reclasificación como suelo industrial. Aunque consta en autos certificado del Secretario Accidental del Ayuntamiento de Novelda, de 25-11-05, que acredita la inclusión de la finca en los sectores previstos en el documento del Concierto Previo propuesto por el Ayuntamiento de Novelda a la Consellería de

Urbanismo para ser reclasificados como suelo industrial, con fecha de 18-12-2002 y que se está en proceso de elaboración de un PGOU para llevar a cabo dicha reclasificación, no cabe apreciar, *per se*, la realidad de tales expectativas urbanísticas, ya que no consta que, a fecha de hoy, dicha reclasificación se haya producido”

STSJ de Valencia, de 2 de junio de 2011 (ROJ CV 3992/2011, rec. 1302/2008, Pte. Revuelta Pérez)

“En definitiva, y aunque la posibilidad de valorar tales expectativas viene vedada por el art. 36 LEF, la jurisprudencia venía admitiendo desde hace tiempo que en la valoración de suelo no urbanizable pudieran considerarse las eventuales expectativas urbanísticas que pudieran existir en el concreto suelo de este tipo que se estuviera valorando, pero sólo cuando éstas tuvieren un fundamento real y objetivo en virtud de su casi inclusión fáctica en un determinado núcleo de población, de la acreditación de la inminencia de su transformación en suelo urbano o de la razonabilidad de su incorporación inmediata al proceso urbanizador; aspectos éstos de carácter fáctico que corresponde apreciar de forma casuística. En este sentido, el TS ha afirmado que «el suelo no urbanizable (...) es susceptible de ser valorado teniendo en cuenta sus expectativas urbanísticas», aunque exige que tales expectativas «sean reales y resulten acreditadas en función de las diversas circunstancias del terreno»

STSJ de Valencia, de 2 de enero de 2012 (ROJ CV 3/2012, rec. 1530/2008, Pte. Oliveros Rosselló)

“En definitiva y aunque la posibilidad de valorar tales expectativas viene vedada por el artículo 36 LEF, la jurisprudencia venía admitiendo desde hace tiempo que en la valoración de suelo no urbanizable pudieran considerarse las eventuales expectativas que pudieran existir en el concreto suelo de este tipo que se estuviera valorando, pero sólo cuando éstas tuvieran un fundamento real y objetivo en virtud de su casi inclusión fáctica en un determinado núcleo de población, de la acreditación de la inminencia de su transformación en suelo urbano o de la razonabilidad de su incorporación inmediata al proceso urbanizador; aspectos éstos de carácter fáctico que corresponde apreciar de forma casuística”

STSJ de Valencia, de 14 de febrero de 2012 (ROJ CV 931/2012, rec. 4/2011, Pte. Flors Maties)

“Ese mismo criterio es el que se plasmó por el legislador autonómico en el párrafo segundo adicionado por la Ley 8/2002 al artículo 5.2 de la Ley 6/1986, en el que se expresa ya con toda claridad que, para hallar el plusvalor, debe deducirse del «valor del suelo urbanizable» el «valor de la parcela agrícola», lo que evidencia que este último valor ha de entenderse referido a la parcela agrícola como explotación agraria, sin que deban tomarse en consideración para su tasación factores diferentes derivados de expectativas urbanísticas, pues éstas ya se comprenden en la determinación del valor urbano de la finca”

STSJ de Galicia, de 30 de marzo de 2012 (ROJ STSJ GAL 2793/2012, rec. 7699/2008, Pte. Quintas Rodríguez)

“En los informes emitidos por los vocales y por tanto en la resolución impugnada, se han tenido en cuenta los efectos futuros que sobre los terrenos expropiados va a tener la obra que motiva la expropiación, que es lo que en el ámbito expropiatorio integra en definitiva el concepto de expectativa a efectos de justiprecio y que la más de las veces son de naturaleza urbanística atendida su proximidad a un núcleo de población. Es indiscutido que la aptitud de un terreno para la producción de energía eólica fue apreciada de modo relevante en los informes emitidos por los vocales técnicos de Jurado Provincial, por lo que estando asentado la valoración del Jurado de manera principal en este elemento, y advertido que dicho elemento ha de quedar situado al margen del justiprecio, siendo ajeno al mismo, y existiendo un nexo directo entre dichos informes y la resolución impugnada, que ha hecho suyos sus argumentos, hasta el punto de integrando pasajes literales”

STSJ de Madrid, de 30 de abril de 2012 (ROJ M 8216/2012, rec. 509/2008, Pte. González Gragera)

“La aplicación del método de comparación exige la indispensable equiparación de las características propias de la finca concreta objeto de tasación con fincas parecidas cuyos valores sean conocidos de antemano, ello supone que se requiere inexcusablemente la toma en consideración de la verdadera semejanza de las circunstancias concurrentes de las fincas concernidas, para lo que se deben de utilizar criterios tales como el régimen urbanístico, la situación, tamaño y naturaleza de las citadas fincas en relación con la que se valora, así como, en su caso, los usos y aprovechamientos de que sean susceptibles”

STSJ de Madrid, de 8 de mayo de 2012 (ROJ M 8439/2012, rec. 512/2008, Pte. González Gragera)

“Pueden considerarse como tales (expectativas urbanísticas) las que se derivan del propio método de valoración adoptado, ya que al partir de valores de mercado de fincas análogas, automáticamente se manifiestan en estos las expectativas urbanísticas de tipo subjetivo. Esta afirmación, lejos de ser baladí, nos lleva a entender que entre las transmisiones testigos consideradas se hallan no pocas transmisiones en las que el precio satisfecho lo fue en consideración a unas serias expectativas urbanísticas”

STSJ de Castilla La Mancha, de 24 de septiembre de 2012 (ROJ CLM 3196/2012, rec. 836/2008, Pte. Estévez Goytre)

“Podemos observar cómo el Jurado, partiendo de que el suelo afectado es un suelo de naturaleza y clasificación rústica, dedicado a labor secano, pero afectado por intensas expectativas urbanísticas propias del entorno en razón a la proximidad al casco urbano o a los Programas de Actuación Urbanizadora en tramitación”

STSJ de Valencia, de 23 de noviembre de 2012 (ROJ CV 7577/2012, rec. 3388/2008, Pte. Gómez-Moreno Mora)

“De acuerdo con la norma expuesta, y la jurisprudencia concomitante alegada, se desprende que el primer paso del que parte la determinación del valor catastral, son los estudios de mercado referidos a las fincas, de modo que no solo deben constar, sino que además, físicamente constituyen documentos que deben acompañar a la ponencia de Valores. En el supuesto de autos, esos estudios de mercado brillan por su ausencia, de manera que se ignora si es que se hicieron pero no se adjuntaron o, por el contrario no se hicieron (...) Así las cosas y dada la relevante ausencia que se ha señalado, parece que no nos encontramos ante una falta de motivación de la valoración catastral, sino ante la falta de justificación de uno de los elementos de esa valoración, por lo que se ha producido un incumplimiento formal del trámite, al omitir la Administración un paso absolutamente necesario, en el procedimiento de determinación del valor, cual es la realización del oportuno estudio de mercado”

STSJ de Castilla La Mancha, de 17 de diciembre de 2012 (ROJ CLM 3502/2012, rec. 835/2008, Pte. Lozano Ibáñez)

“La jurisprudencia ha venido admitiendo en la valoración del suelo rústico la ponderación de las expectativas urbanísticas, entendiendo por tales las posibilidades futuras o hipotéticas que el terreno pueda tener por determinadas circunstancias, como la proximidad a núcleos urbanos, a vías de comunicación y centros de actividad económica, entre otras”

STSJ de Madrid, de 22 de enero de 2013 (ROJ M 757/2013, rec. 759/2007, Pte. López de Hontanar Sánchez)

“En este caso, no se puede olvidar que se trata de un municipio muy cercano a Madrid, de unos terrenos próximos a vías de comunicación tales como la que constituye objeto del proyecto expropiatorio y otras vías, como la A-41, la M-506 y la M-50. A ello se une que el municipio de Fuenlabrada queda claramente bajo la influencia de la capital de la nación pues conforma su

área metropolitana, que el valor de sus terrenos está teniendo un crecimiento elevado, a lo que se debe unir el dato de la notoriedad de la escasez de suelo en la Comunidad de Madrid. Todos estos elementos deben tener el efecto de incrementar ese porcentaje de manera notable. Ahora bien el valor del suelo en atención a su específico cultivo resulta ajeno al cálculo de las expectativas urbanísticas, que proceden respecto a todo suelo con independencia de su específico fin o destino. En el caso presente nos encontramos con que la carretera atraviesa fincas con destinos diferentes lo que conlleva que la valoración de las mismas sea diferente en función de si se trata de parcelas de labor de regadío que en el mercado tiene un valor superior a otros tipos de suelo como son los de secano, aprovechamiento para pastos, incluso suelos improductivos, los cuales incorporados al proceso urbanizador tienen las mismas expectativas urbanísticas. Esta razón nos lleva a entender que en atención a las expectativas el valor definitivo mucho más próximo al real, atendidas esas circunstancias, siendo ese porcentaje ha de ser el del 400 por cien”

STSJ de Madrid, de 22 de enero de 2013 (ROJ M 726/2013, rec. 121/09, Pte. Sanz Heredero)

“Este Tribunal, al igual que con la valoración de otras fincas pertenecientes a igual proyecto expropiatorio que el que ahora nos ocupa, considera que concurren las citadas expectativas urbanísticas, ya que según la documentación obrante en autos, los terrenos expropiados se encuentran cercanos a zonas urbanizadas, lo que añade un dato más que confirma la existencia de esas expectativas. Además, dicho término municipal queda claramente bajo la influencia de la capital de la nación, que el valor de sus terrenos está teniendo un crecimiento elevado, a lo que se debe unir el dato de la notoriedad de la escasez de suelo en la Comunidad de Madrid”

STSJ de Aragón, de 6 de febrero de 2013 (ROJ AR 38/2013, rec. 112/2010, Pte. García Mata)

“Es doctrina jurisprudencial que el 5 por 100 por premio de afección ha de aplicarse exclusivamente sobre el justiprecio de los bienes o derechos de los que es privado su titular sin que lo sea sobre las demás indemnizaciones que correspondan al propietario por los perjuicios causados en los que continúan en su poder y que ese 5 por 100 debe recaer solamente sobre el importe de la superficie explotada y también sobre todas aquellas partidas del justiprecio que respondan a la finalidad de compensar al propietario de una pérdida o privación patrimonial”

STSJ de Valencia, de 27 de marzo de 2013, (ROJ CV 1543/2013, rec. 2551/2008, Pte. Millán Herrándiz)

“Aunque, dado que se corresponden con factores exógenos del inmueble, esto es, aquellos que no siendo inherentes al propio suelo, dependen de concretas variables externas, también se les ha denominado «factores extra-agronómicos»”

STSJ Castilla La Mancha, de 9 de mayo de 2013 (ROJ CLM 1190/2013, rec. 312/2009, Pte. Martínez-Escribano Gómez)

“En la jurisprudencia sobre las expectativas urbanísticas, es constante la insistencia en que dichas expectativas han de resultar debidamente probadas, en relación con las características físicas del terreno, su proximidad inmediata al suelo urbano, la existencia de algunos servicios urbanísticos y demás circunstancias de toda índole concurrentes en el mismo (...) y que no tiene en cuenta que las expectativas urbanísticas de las finca objeto de valoración y de las fincas análogas que sirvieron de comparación no tienen porqué ser las mismas”

STSJ Castilla La Mancha, de 15 de julio de 2013 (ROJ CLM 2203/2013, rec. 582/2008, Pte. Martínez-Escribano Gómez)

“La jurisprudencia ha venido admitiendo en la valoración del suelo rústico la ponderación de las expectativas urbanísticas, entendiendo por tales las posibilidades, futuras o hipotéticas, que el terreno pueda tener por determinadas circunstancias, tales como la proximidad a núcleos urbanos, a vías de comunicación y centros de actividad económica, entre otras”

STSJ Baleares, de 4 de septiembre de 2013 (ROJ BAL 917/2013, rec. 623/2013, Pte. Socias Fuster)

“La consecuencia no es la que extrae la Administración demandada: que no estar completada la urbanización no existiría otra indemnización por alteración del planeamiento que la derivada de la compensación por los gastos producidos por el cumplimiento de los deberes inherentes al proceso urbanizador y devenidos inútiles. Ello sería conforme a la legislación anterior a la Ley de Suelo de 2007”

SENTENCIAS DE TRIBUNALES MENORES

ST del Juzgado de lo Mercantil nº 6 de Madrid, de 25 de abril de 2011 (ROJ SJM M 114/2008, rec. 610/2007, Pte. Vaquer Martí)

“El art. 76 de la Ley Concursal, al regular la composición de la masa activa y siguiendo el principio de universalidad de la responsabilidad patrimonial del concursado, en beneficio e interés de los acreedores, consagrado en el art. 1911 del Código Civil, exige la inclusión en tal masa de todos los bienes y derechos, presente y futuros, sean ciertos o razonables expectativas de derechos, que integran o puedan integrar el patrimonio del concurso. De este modo, forman parte del patrimonio del concurso todas las pretensiones que se deriven de la posición jurídica de la administración concursal, con independencia de si tiene su origen en la situación que ocupaba el deudor antes de la insolvencia o si se han creado «*ex novo*» por la actividad del órgano”

ST de la Audiencia Provincial de Madrid de 16 de octubre de 2012 (ROJ M 21650/2012, rec. 48/2012, Pte. Gómez Sánchez)

Se hace referencia en esta Sentencia a la cuantificación de expectativas de derecho derivadas de reintegros o devoluciones de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria por impuestos y tributos.

ST de la Audiencia Provincial de Madrid de 2 de noviembre de 2012 (ROJ M 17899/2012, rec. 286/2012, Pte. Galgo Peco)

“En la determinación de la masa activa del concurso es necesario hacer una contingente, ponderada, justificada y razonada cuantificación de aquellas expectativas de derecho derivadas de reintegros o devoluciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria por impuestos y tributos”

JURISPRUDENCIA EXTRANJERA

- Sentencia Bromage v Genning (1616) 81 Eng. Rep. 540 (KB)
- Sentencia Chamberlain v West End of London and Crystal Palace Rly Co (1863) 2 B&S 617
- Sentencia in R v Brown (1867) LR 2 QB 630
- Sentencia Lord Advocate v Police Commissioners of Perth (1869) 8 M 244
- Sentencia Stebbing v Metropolitan Board of Works (1870) LR 6 QB 37
- Sentencia Countess of Ossalinsky v Manchester Corporation (1883) QBD (inérita, referenciada en in Re Lucas and Chesterfield Gas and Water Board (1908) 1 KB 571)
- Sentencia Livingstone v Rawyards Coal Company (1880) 5 App Cas 25
- Sentencia James v Board of Commissioners (1886) 44 Ohio St. 226, 6, NE 246
- Sentencia Cowper Essex v Acton Local Board (1889) 14 App Cas 153
- Sentencia Re Gough and The Aspatria, Silloth and Ditricth Joint Water Board (1903) 1 KB 417
- Sentencia Blundell v R (The King) (1905) KB 516
- Sentencia Light, Heat and Power Co. v Montgomery Light & Water Power Co (1909) 171 F 553, 561 (CC MD Ala)
- Sentencia Lucas v Chesterfield Gas and Water Board (1909) 1, KB 16
- Sentencia Wertheim v Chicoutimi Pulp Company (1911) AC 301 (Privy Council)
- Sentencia Inland Revenue Commissioners v Clay & Buchanan (1914) 3KB 466
- Sentencia Cedar Rapids Manufacturing and Power Company v Lacoste (1914) AC 569
- Sentencia Bibelhausen v Bibelhausen (1915) 159 Wis 365
- Sentencia South Eastern Railway v London County Council (1915) 2 Ch 252
- Sentencia Fraser v City of Fraserville (1917) AC 18
- Sentencia Wood v Lady Duff-Gordon (1917) 222 NY 88, 118 NE 214
- Sentencia Hawkins v McGee (1929) 146 A. 641 (NH)
- Sentencia Raja Vyricherla Narayana Gajapathiraju v Revenue Divisional Officer, Vizagapatam (1939) AC 302, 312
- Sentencia Horn v Sunderland Corporation (1941) 2 KB 26 CA
- Sentencia Liversidge v Anderson (1941) 3 All ER 338 (HL)
- Sentencia Pointe Gourde Quarrying and Transport Company Limited v Sub-Intendent of Crown Lands (1947) AC 565
- Sentencia Russell v Duke of Norfolk (1949) 1 All ER 109
- Sentencia British Electricity Authority v Cardiff Corpn (1951) 58 EG 233
- Sentencia Parker v Metropolitan Police Commissioner (1953) 2 All ER 717
- Sentencia In re 56 Denton Road, Twickenham, Middlesex (1953) 1 Ch. 51

- Sentencia *McNaughton v McNaughton's Trs.* (1953) SC 387
- Sentencia *Lambe v Secretary of State for War* (1955) 2, QB 612
- Sentencia *Turner v Minister for Public Instruction* (1956) 95 CLR 245
- Sentencia *Harvey v Crawley Development Corporation* (1957) 1 All ER 504
- Sentencia *Stokes v Cambridge Corporation* (1961) 13 P&CR 77
- Sentencia *Festiniog Rail Co v Central Electricity Generating Board* (1962) 13 P&CR 248
- Sentencia *Edwards v Ministry of State for Transport* (1964) 2 QB 134
- Sentencia *Valentine v Skelmerdale Development Corp* (1965) 195 EG
- Sentencia *Viscount Camrose v Basingstoke Corporation* (1966) 3 All ER 161
- Sentencia *ALCOA (Aluminium Co of America) v Essex Group Inc.* (1967) 499F Supp. 53, 72 (W.D. Pa. 1980)
- Sentencia *Schmidt v Secretary of State Home Affairs* (1969) 2 Ch 149, 170
- Sentencia *West Midland Baptist (Trust) Association (Inc.) v Birmingham City Corporation* (1969) 3 All ER 172
- Sentencia *Salop County Council v Craddock* (1969) 213 EG 633, CA
- Sentencia *Lamb's Executors v Cheshire County Council* (1970) 217 EG 607
- Sentencia *Birmingham Corporation v West Midlands Baptist (Trust) Association* (1970) AC 874
- Sentencia *Jenson Ltd v Minister of Housing and Local Government* (1970) 1 QB 243, CA
- Sentencia *St John the Baptist v Canterbury City Council* (1970) RVR 608
- Sentencia *Wilson v Liverpool City Corporation* (1971) 1 WLR 302 CA
- Sentencia *Richardson Development Ltd. V Stoke on Trent Corporation* (1971) 22 P &CR 958
- Sentencia *Lever Finance Ltd v Westminster (City) LBC* (1971) 1 QB 222, 230
- Sentencia *Anglia Television v Reed* (1972) QB 60 (CA)
- Sentencia *Liverpool Corporation v Liverpool Taxi Fleet Operator's Association* (1972) 2 QB, 312, 3
- Sentencia *Cooke v Secretary of State for the Environment* (1973) 229 EG 1117
- Sentencia *v Milton Keynes Development Corp* (1974) 2 All ER 1096
- Sentencia *Trocette Property Co Ltd v Greater London Council* (1974) RVR 306
- Sentencia *Zoar Independent Church Trustees v Rochester Corporation* (1974) 3 All ER 5
- Sentencia *Hoveringham Gravels v Secretary of State* (1975) 1 QB 754, 762
- Sentencia *Deuka and others v Einfuhr und Vorratsstelle* (1975) ECR 759, 777
- Sentencia *Bromilow v Lancashire County Council* (1975) 29 P&CR 517
- Sentencia *Sprinz v Kingston-upon-Hull City Council* (1975) 30 P&CR 273 5.66
- Sentencia *HTV v Price Commission* (1976) ICR 170,185-6
- Sentencia *St Pier Ltd Lambeth London Borough Council* (1976) 1 EGLR 189
- Sentencia *British Railways Board v Glasgow Corporation* (1976) SC 224
- Sentencia *Standard v Bolin* (1977) 565 P2d, 94, Wash.

- Sentencia Laker Airways Ltd v Department of Trade (1977) QB 643, 707
- Sentencia Jelson Ltd v Blaby District Council (1977) 243 EG 47, CA
- Sentencia McInnes v Oslow Fane (1978) 3 All E.R. 211 ChD
- Sentencia F. R. Evans (Leeds) v English Electric (1978) 36 P&CR 185
- Sentencia Housing Commission of New South Wales v San Sebastian Pty Ltd (1978) 140 CLR, 196
- Sentencia Re Webb v Ontario Housing Corporation (1978) 22 OR (2d) 257 (CA)
- Sentencia Melwood Units Property Ltd v Commissioner of Main Roads (1979) AC 426
- Sentencia Armia v Daejan (1979) SCHL 56
- Sentencia Cuthbert v Secretary of State for the Environment (1979) 252 EG 921
- Sentencia Frederick Powell & Son Ltd v Devon County Council (1979) RVR 127
- Sentencia London & Clydeside Estates Ltd v Aberdeen District Council (1979) HL
- Sentencia Corrin (Trustees of Northampton Church Charities) v Northampton Borough Council (1980) 1 EGLR 148
- Sentencia Portsmouth Roman Catholic Diocesan Trustees v Hampshire County Council (1980) 253 EG 1236
- Sentencia Cinnamond v British Airports Authority (1980) 2 All ER 368
- Sentencia Rootkin v Kent County Council (1981) 1 WLR 1186
- Sentencia City of Glasgow District Council v Secretary of State for Scotland (1982) SLT 28
- Sentencia JD White Ltd v Secretary of State for the Environment (1982) QBD
- Sentencia FAI Insurances Ltd v Winneke (1982) HCA 26
- Sentencia Brown v Hamilton District Council (1983) SC (HL) 1
- Sentencia Attorney General of Hong Kong v Ng Yuen Shiu (1983) 2 AC 629
- Sentencia Grampian Regional Council v Secretary of State for Scotland (1983) 2 AC 51, (1983) 2 WLR 172
- Sentencia Smith v Ireland (1983) ILRM 300
- Sentencia Tara Prospecting Ltd v Minister for Energy (1983) ILMR 771, 778
- Sentencia O'Reilly v Mackman (1983) 2 AC 237, 275D-F
- Sentencia Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service (1983) UKHL 6
- Sentencia Prest v Secretary of State for Wales (1983) 266 EG 527
- Sentencia Asif Mahmood Khan v Secretary of State for the Home Department (1984) 1 WLR 1337
- Sentencia Edmonstone v Central Regional Council (1984) 271 EG 901
- Sentencia Budgen v Secretary of State for Wales (1985) 275 EG 69
- Sentencia Quebec (Sous-Ministre du Revenu) v Transport Lessard Limitée (1985) RDJ 502
- Sentencia Kioa v West (1985) 159 CLR 550
- Sentencia Findlay v Secretary of State for the Home Department (1985) AC 318

- Sentencia Nottinghamshire County Council v Secretary of State for the Environment (1986) AC 240 (HL)
- Sentencia Regina Huddleston v Lancashire County Council (1986) 2 All ER 941 (CA)
- Sentencia Gaw v Canada (Commissioner of Corrections) (1986) 2 FTR 122 (FCTD)
- Sentencia Howell v Assistant Commissioner of Police of the Metropolis (1986) RTR 52
- Sentencia Lithgow v UK (1986) 3 EHRR 329, 371
- Sentencia James v UK (1986) 8 EHRR 123.
- Sentencia Hutfield v Board of Fort Saskatchewan Hospital District n° 98 (1986) 74 AR 180 (QB)
- Sentencia Datafin plc v Panel on Takeovers & Mergers (1987) QB 815
- Sentencia Purves v Edinburgh District Council (1987) SCLR 164
- Sentencia Webb v Ireland (1988) 1 IR 353
- Sentencia Interfoto Picture Library Ltd v Stiletto Visual Programmes Ltd (1989) 1 QB 433
- Sentencia McDonagh v London Borough of Brent (1989) 21 HLR 494
- Sentencia Bendahmane v Canada (Minister of Employment and Immigration) (1989) FC 16 (CA)
- Sentencia Batchelor v Kent County Council (1990) 1, EGLR 32, CA
- Sentencia Sunshine Coast Parents for French v School District n° 46 (1990) 49 BCLR (2d) 252 (SC)
- Sentencia Lennon v Hamilton District Council (1990) SCLR 514
- Sentencia Walsh v Secretary of State for Scotland (1990) SCLR 367
- Sentencia Old St Boniface Residents Association Inc v City of Winnipeg (1990) 3 SCR 1170
- Sentencia R v IRC exp MFR Underwriting Agents (1990) 1 WLR 1545
- Sentencia Attorney-General (New South Wales) v Quin, (1990) 170 CLR 1
- Sentencia Annetts v McCann (1990) HCA 5
- Sentencia Haocher (1990) 169 CLR 648 (HCA)
- Sentencia Durant v Greiner (1990) 21 NSWLR 119
- Sentencia Haoucher v Minister of Immigration and Ethic Affairs (1990) 169 CLR 648
- Sentencia Hughes v Doncaster Metropolitan Borough Council (1991) 1 All ER 295 HL
- Sentencia Ozanne v Hertfordshire County Council (1991) 1 All ER 769
- Sentencia London & Provincial Poster Group Ltd v Oldham Metropolitan Borough Council (1991) 2, EGLR 215
- Sentencia Cannon v Minister for the Marine (1991) 9 1 IR 82
- Sentencia Hamilton-Wentworth (Regional Municipality) v Ontario (Minister of Transportation) (1991), 2 OR (3d) 716 (Div. Ct.)
- Sentencia James v Whirlpool Corp (1992) 806 F. Supp. 835, 843 (ED Mo.)
- Sentencia West v Secretary of State for Scotland (1992) SC 385 SLT 636
- Sentencia Mensah v Secretary of State for the Home Department (1992) SLT 177

- Sentencia United States Tobacco International Inc. v Secretary of State for Health (1992) 1 QB 353, 369G-H
- Sentencia Tay v Attorney General (1992) 2 NZLR 693
- Sentencia Mensah v Secretary of State for the Home Department (1992) SLT 177
- Sentencia Short's Trustee v Keeper of the Registers of Scotland (1993) SLT 1291
- Sentencia Tara Prospecting Ltd v Minister for Energy (1993) ILRM 771
- Sentencia Pine Valley Developments Ltd v Ireland (1993) 16 EHRR 379
- Sentencia Tata Cellular v Union of India (1994) AIR 11, SCC
- Sentencia Northern Roller Milling Co v Commerce Commission (1994) 2 NZLR 747, 754
- Sentencia Matrix- Securities v IRC (1994) 1 WLR 334
- Sentencia Richmond-upon-Thames London Borough Council v Secretary of State for Transport (1994) 1 WLR 74, 93
- Sentencia Lehndorff United Properties Canada v Edmonton (City of) (1994) 157 AR 169 (CA)
- Sentencia Edmonton Telephones Corp v Stephenson (1994) 160 A.R. 352 (Q.B)
- Sentencia Northern Roller Milling Co v Commerce Commission (1994) 2 NZLR 747, 754.
- Sentencia M.P. Greaney Ltd v Dublin Corporation (1994) 3 IR 384
- Sentencia Wells Fargo Realty Advisors Funding, Inc. v Uioli, Inc. (1994) 872 P2d 1359,1363 (Colo. Ct. App)
- Sentencia Wiley v The Revenue Commissioner (1994) 2 IR, 160
- Sentencia Hamble Fisheries Limited v Ministry of Food and Agriculture (1995) 1 All ER 714
- Sentencia Gray (Lady Fox's Executors) v Inland Revenue Commissioners (1994) STC 360
- Sentencia Piantes v Pepperidge Farm, Inc (1995) 875 F. Supp. 929, 938
- Sentencia Minister of State for Immigration v Teoh (1995) 183 CLR273
- Sentencia Director of Buildings v Shun Fung Ltd (1995) 2 AC 111 PC
- Sentencia Hamble Offshore Fisheries Ltd v Ministry of Agriculture and Food (1995) 2 All ER 714, 725
- Sentencia Houghton v Heffley Creek (Waterworks District) (1995) BCJ 2711 (QL) (SC)
- Sentencia Baker v Devon County Council (1995) 1 All ER 73
- Sentencia Brink's Canada Ltd v Canada Council of Teamsters (1995) FCJ 1114 (QL) (CA)
- Sentencia Director of Buildings and Lands v Shun Fung Ironworks (1995) 19 EG 147
- Sentencia Ltd v Secretary of State for Scotland (1996) SLT 653)
- Sentencia Norman v Department of Transport (1996) 24 EG 150
- Sentencia Abramson v The Law Society of Ireland (1996) 1 IR 403, 423
- Sentencia Smith v Ministry of Defence (1996) QB 517 (CA)
- Sentencia South Australia Asset Management Corp v York Montague Ltd (1997) AC 191
- Sentencia Andrew v City of Glasgow District Council (1996) SLT 814

- Sentencia Rooney v Chief Constable Strathclyde Police (1997) SCLR 367
- Sentencia Hargreaves v Secretary of State for the Home Department (1997) 1 WLR 906
- Sentencia Brown v Moore (1998) 973 P.2d 950, 954
- Sentencia Daniels v Thompson (1998) 3 NZLR 22
- Sentencia Launder v Governor of Brixton Prison (1998) EWHC 172
- Sentencia Apotex Inc v Global Drug Ltd (1998) 83 CPR (3d) 448
- Sentencia Co-operative Insurance Society Ltd v Argyll Stores (Holdings) Ltd (1998) AC 1
- Sentencia Hyde Park Residence Ltd v Yelland (1999) RPC 655 36-37
- Sentencia Ingle v Ingle's Tr (1999) SLT 650
- Sentencia Coughlan v North and East Devon Health Authority (1999) EWCA Civ 1871
- Sentencia Eshetu v Minister for Immigration and Multicultural Affairs (1999) HCA 21
- Sentencia Bolton MBC v Tudor Properties (2000) RVR 292
- Sentencia Fletcher Estates (Harlescott) Ltd v Secretary of State for the Environment (2000) RVR 215
- Sentencia Begbie v Secretary of State for Education and Employment (2000) 1 WLR 1115, 1127
- Sentencia Clancy v Caird (2000) SC 441
- Sentencia Starrs v Ruxton (2000) JC 208
- Sentencia Colneway Ltd v Environment Agency (2000) RVR 37
- Sentencia Daly v Minister for Marine, Ireland (2001) IESC 77
- Sentencia Duly v Secretary of State for the Home Department (2001) 2 AC, 532,
- Sentencia Gough v Chief Constable of the Derbyshire Constabulary (2001) 4 All ER 289
- Sentencia Glencar Explorations Plc v Mayo County Council (2002) 1 IR 84
- Sentencia Leonard Cheshire (2002) 2 All ER 936
- Sentencia Healy v Carlson Travel Network Assocs. Inc. (2002) 227 F. Supp. 2d 1080, 1090 (D. Minn.)
- Sentencia Roberts v Gloucestershire District Council (2002) EWCA, 1568 (2003) 1 P & CR 26
- Sentencia Farley v Skinner (2001) UKHL 49 (2002) 2 AC 732
- Sentencia Purfleet Farms Ltd v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions (2002) EWCA Civ 1430
- Sentencia Lam v Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs (2003) 214 CLR 1
- Sentencia Pentrehobyn Trustees v National Assembly for Wales (2003) RVR 140
- Sentencia Thorburn v Sunderland City Council (2003) QB 15
- Sentencia In re Enron Corp Securities (2003) 292 BR 752, 782-83 (Bankr SDNY)
- Sentencia Stretch v United Kingdom (2003) 38 EHRR 196
- Sentencia Reprotech Ltd v East Sussex County Council (2003) 1 WLR 348

- Sentencia Rowland v Environment Agency (2003) EWCA
- Sentencia John B. Conomos, Inc v Sun Company (2003) 831 A 2d 696
- Sentencia Waters and others v Welsh Development Agency (2004) 1WLR 1304
- Sentencia In re Marriage of Mehren & Dargan (2004) 118 Cal. App. 4th 1167
- Sentencia Ryde International plc v London Regional Transport n° 2 (2004) 2 EGLR 1
- Sentencia Abdi v Secretary of State for the Home Department (2005) EWCA 1363
- Sentencia RMC (UK) Ltd v Greenwich LBC (2005) ACQ 6 2003
- Sentencia Power & Ors v Minister for Social and Family Affairs (2006) IEHC 170
- Sentencia Berkeley Community Villages Ltd and another v Pullen and others (2007) EWHC 1330 (Ch)
- Sentencia Mon Tresor & Mon Desert Ltd v Ministry of Housing and Lands (2008) UKPC 31
- Sentencia Greenweb Ltd v London Borough of Wandsworth (2008) EWCA Civ 910
- Sentencia Niazi v Secretary of State for the Home Department (2008) EWCA 755
- Sentencia EB Kosovo v Secretary of State for the Home Department (2008) 3 WLR 178
- Sentencia Bhatt Murphy v Independent Assessor (2008) EWCA
- Sentencia Transport for London (London Underground Ltd) v Spirerose Ltd (2009) WLR 1797
- Sentencia Taff v Highways Agency (2009) UKUT 128 LC
- Sentencia Graham v Newcastle upon Tyne (2009) UKUT LC 281
- Sentencia Regina Bancoult v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (n° 2) (2009) 1 AC 453
- Sentencia McGrath v Minister for Defence (2009) IESC 62
- Sentencia Paponette & Ors v Attorney General of Trinidad and Tobago (2010) UKPC 32
- Sentencia Majed v London Borough of Camden (2010) JPL 621
- Sentencia Gold Group Properties Ltd v BDW Trading Ltd (2010) EWHC 1632 (TCC)
- Sentencia Potter and Potter v Hillingdon London Borough Council (2010) UKUT (LC) 212
- Sentencia Harringay Meat Traders v SSCLG & GLA (2012) EWHC 1744
- Sentencia Roof Group Ltd v Secretary of State for Communities and Local Government (2011) EWCA Civ 435
- Sentencia R (Davies) v Revenue and Customs Commissioner (2011) 1 WLR 2625
- Sentencia Kaur v Minister for Immigration and Citizenship (2012) HCA 31
- Sentencia Bishopsgate Parking n° 2 Ltd v Welsh Ministers (2012) UKUT 22
- Sentencia Yam Seng Pte Limited v International Trade Corporation Ltd (2013) EWHC 111 QB
- Sentencia Mid Essex Hospital Services NHS Trust v Compass Group UK and Ireland Ltd (2013) EWCA Civ 200