



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

La valoración del suelo en los diferentes procedimientos de obtención del suelo destinado a Sistemas Generales

Autor

Carmen Marcén Nasarre

Director

Gerardo García-Álvarez García

Facultad de Derecho
2016

INDICE

Abreviaturas Pág. 1

I.-INTRODUCCIÓN

1.- Objeto Pág. 2
2.- Razón de la elección del tema y justificación de su interés Pág. 3
3.- Metodología Pág. 4

II.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL

1.- EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA ESTATAL EN MATERIA URBANÍSTICA DESDE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DE SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 12 DE MAYO DE 1956 HASTA EL VIGENTE RDL 7/2015 Pág. 6
2.- EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO URBANÍSTICO EN ARAGÓN HASTA EL VIGENTE DECRETO LEGISLATIVO 1/2014 Pág. 10
3.- LOS MUNICIPIOS DE ARAGÓN Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA, LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y LOS SISTEMAS GENERALES Pág. 11
4.- EL DERECHO COMUNITARIO, LA PRÁCTICA URBANÍSTICA Y EL DERECHO DE PROPIEDAD Pág. 12

III.- LOS SISTEMAS GENERALES

1.- DEFINICIÓN DE LOS SISTEMAS GENERALES Y SU REGULACIÓN EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA ARAGONESA Pág. 13
2.- LOS SISTEMAS GENERALES Y EL APROVECHAMIENTO MEDIO COMO DETERMINACIONES NECESARIAS DEL PLANEAMIENTO DEL MUNICIPIO Pág. 14
3.- MÉTODOS DE OBTENCIÓN DEL SUELO DESTINADO A SISTEMAS GENERALES EN LOS MUNICIPIOS SEGÚN EL DECRETO LEGISLATIVO 1/2014 DEL GOBIERNO DE ARAGÓN. LA ADSCRIPCIÓN COMO PROCEDIMIENTO PREFERENTE Pág. 16

IV.- EL NUEVO RÉGIMEN DE VALORACIÓN DEL SUELO EN LA NORMATIVA ESTATAL URBANISTICA

1.- EL NUEVO RÉGIMEN DE VALORACIÓN DEL SUELO Y EL AMBITO DE APLICACION DEL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015 DE LA LEY DEL SUELO Y REHABILITACION URBANA 7/2015, Y EL REGLAMENTO DE VALORACIONES DE LA LEY DEL SUELO RD1492/2011	Pág. 17
2.- CORRECCIONES POR LA PROPIA NORMA DE VALORACIÓN Y POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	Pág. 20

V.- LA VALORACIÓN DEL SUELO EN LA EXPROPIACIÓN COMO FORMA DE OBTENCIÓN DEL SUELO DESTINADO A LOS SISTEMAS GENERALES

1.- REGULACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA COMO FORMA DE OBTENCIÓN DE LOS SISTEMAS GENERALES	Pág. 21
2.- CONSTITUCIONALIDAD DEL MÉTODO DE VALORACIÓN DE CAPITALIZACIÓN DE RENTAS. EL FACTOR DE LOCALIZACIÓN EN SUELO RURAL	Pág. 22

VI.- LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL DEL TRIBUNAL SUPREMO EN LA VALORACIÓN DEL SUELO DESTINADO A LOS SISTEMAS GENERALES OBTENIDO POR EXPROPIACIÓN

1.- CONCEPCIÓN JURISPRUDENCIAL COMO SUELO URBANIZABLE POR SU FINALIDAD DE CREAR CIUDAD EN CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE EQUIDISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y CARGAS	Pág. 24
2.- APLICACIÓN DE LA DOCTRINA HASTA LA LEY DEL SUELO DE 2007 Y TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO DE 2008 Y EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA 7/2015	Pág. 28
3.- INAPLICACIÓN ACTUAL DE LA DOCTRINA DE LOS SISTEMAS GENERALES	Pág. 29

4.- ALGUNAS DISCREPANCIAS EN LA INAPLICACIÓN DE LA DOCTRINA DE LOS SISTEMAS GENERALES POR LOS TRIBUNALES	Pág. 30
--	---------

VII.- LA OBTENCIÓN DE SUELO PARA SISTEMAS GENERALES POR EL PROCEDIMIENTO DE ADSCRIPCIÓN SEGÚN NORMATIVA URBANÍSTICA AUTONÓMICA ARAGONESA Y SU RELACIÓN CON LA DOCTRINA DE LOS SISTEMAS GENERALES Y EL NUEVO RÉGIMEN DE VALORACIÓN DEL SUELO

1.- LA ADSCRIPCIÓN COMO SISTEMA PREFERENTE DE OBTENCIÓN DEL SUELO DESTINADO A SISTEMA GENERALES	Pág. 32
2.- LA NECESIDAD DE QUE EL PGOU JUSTIFIQUE Y MOTIVE LOS CRITERIOS DE ADSCRIPCIÓN EN LA MEMORIA	Pág. 34
3.- LA ADSCRIPCIÓN DE LOS SUELOS DESTINADOS A SISTEMAS GENERALES Y SU RELACIÓN CON EL APROVECHAMIENTO MEDIO (ART. 125 LUA) Y LOS COEFICIENTES DE HOMOGENEIZACION (ART. 126 LUA) PARA CONSEGUIR LA EQUIDISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y CARGAS	Pág. 36
4.- CONCLUSIONES FINALES	Pág. 40

ABREVIATURAS

art.	Artículo
CA	Comunidad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
LS07	Ley 8/2007 de 28 de mayo de 2007, del Suelo
LS15	Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
RDL	Real Decreto Legislativo
RVLS	Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRLUA	Real Decreto Legislativo 1/2014 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón
TRLS08	Real Decreto Legislativo 2/2008 de 28 de junio, del Suelo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

I.- INTRODUCCION

1.- Objeto del trabajo

El presente trabajo tiene como objeto el estudio del valor del suelo en los diferentes procedimientos de obtención del suelo destinado a sistemas generales, con especial atención a la doctrina del Tribunal Supremo de los sistemas generales que «crean ciudad» y el procedimiento preferente de adscripción previsto en la vigente normativa urbanística aragonesa.

Inicialmente se realiza un estudio de toda la normativa urbanística estatal para luego centrarnos principalmente en la regulación de la valoración del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo¹, normas ambas que han tenido una gran incidencia en el valor de la adquisición de los suelos destinados a sistemas generales, en relación con el actual Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que introduce algunas modificaciones y deroga el texto refundido de 2008, así como se analizan las sentencias que el Tribunal Constitucional ha dictado al respecto de la constitucionalidad de las mismas.

¹ Publicadas en el BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2007 y en el BOE núm. 154, de 26 de junio de 2008.

A continuación se realiza un estudio de la normativa urbanística de Aragón, concretamente de la regulación de los diferentes procedimientos de obtención de los suelos destinados a sistemas generales, estudio que se centra en la normativa actual que se circscribe al Decreto-Legislativo 1/2014 , de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón² y Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón³.

El trabajo se estructura en base a los dos principales sistemas de adquisición de suelo que regula el art. 188 TRLUA: la expropiación y la adscripción, siendo este último el designado como primera opción en nuestra Comunidad Autónoma. Con este trabajo se pretende analizar los dos procedimientos para conocer la diferente valoración que se da en la práctica al suelo dependiendo de cuál utilice la Administración y las ventajas o perjuicios que estos sistemas suponen para los propietarios.

Dada su importancia, en el trabajo se analiza en profundidad la doctrina de los Sistemas Generales del Tribunal Supremo, a fin de exponer las diferencias entre el sistema de valoración del suelo destinado a sistemas generales que ha seguido el Tribunal Supremo y la valoración que establece la legislación urbanística estatal y autonómica, así como el planeamiento urbanístico municipal.

2.- Razón de la elección del tema y justificación de su interés.

Resulta notorio que las ciudades y municipios aglutinan una variada tipología de espacios que permiten satisfacer todas las necesidades de sus habitantes. Así la planificación de la ciudad atiende tanto a la ubicación, diseño o tamaño de las viviendas y zonas productivas, como también realiza un ejercicio de previsión, ejecución y puesta en marcha de multitud de zonas de carácter asistencial, sanitario, de esparcimiento, de

² Deroga la anterior Ley 3/2009, de 17 de junio de 2009, de Urbanismo de Aragón. y tiene por objeto regular la actividad urbanística y el régimen urbanístico del suelo, el vuelo y el subsuelo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

³ Esta ley deroga la Ley 4/2009 de 22 de junio de ordenación del territorio de Aragón y la Ley 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón (Vigente hasta el 21 de Noviembre de 2015).

prestación de servicios, comunicaciones, etc, que hacen que la ciudad cuente con todos los servicios que la hacen habitable.

La necesidad que tiene la Administración pública de contar con espacios en los cuales poder llevar a cabo sus políticas públicas, hace preciso que el ordenamiento jurídico habilite mecanismos capaces para su obtención, mecanismos éstos que pueden suponer en ocasiones un verdadero perjuicio o diferente tratamiento para el propietario en función del justiprecio que reciba o el aprovechamiento que se le atribuya en otra unidad de ejecución. Es por tal razón que en el presente trabajo se analizará cada uno de estos procedimientos y el por qué de la elección de uno u otro por la Administración, haciendo hincapié en la discrecionalidad con la que cuenta la Administración en este ámbito.

Concretamente, es la «arbitrariedad» con la que he apreciado que actuó la Administración de un Municipio de Zaragoza la que justifica la elección de este tema como objeto del presente trabajo. La modificación puntual del PGOU, el Proyecto de Reparcelación de la Unidad de ejecución única del Plan Parcial de un determinado sector de suelo urbanizable delimitado y el Plan Parcial no cumplían con el principio de equidistribución de beneficios y cargas, creando una situación de desigualdad, ya que había un beneficio para unos propietarios del suelo destinado a sistemas generales - vulnerando la prohibición de reserva de dispensación-, mientras había un perjuicio claro para otros propietarios y para el interés público, con inclusive posible responsabilidad patrimonial por parte de la Administración por los perjuicios ocasionados a los ciudadanos propietarios.

Esto supone una vulneración del principio de equidistribución de beneficios y cargas que rige tanto para el Planeamiento Urbanístico como para los instrumentos de ejecución urbanística por aplicación del principio y derecho de igualdad recogido en el art. 14 CE. Dicha situación me llevó a hacerme la siguiente pregunta: ¿qué defensa tienen los vecinos, normalmente sin conocimientos sobre Derecho Urbanístico, que están sufriendo perjuicios económicos por la actuación de la Corporación municipal y no lo saben?, Y, ¿cómo están justificadas las decisiones planificadoras de la Administración? ¿O es que se decide y se modifica según interesa, sin un criterio racional y coherente de crecimiento ordenado del municipio? ¿O es que no es posible

que el municipio crezca en beneficio de todos y que aquellos propietarios que se ven privados de sus terrenos, precisamente por los sistemas generales que crean ciudad, no obtengan el mismo valor que obtienen aquellos que se benefician del nuevo aprovechamiento?

3.- Metodología

El presente trabajo tiene como objeto el análisis de la doctrina jurisprudencial dictada en la valoración del suelo destinado a sistemas generales comprendiendo su estudio, así como los cambios recientes en la normativa urbanística estatal de valoración del suelo y su influencia en la aplicación o inaplicación actual de la doctrina en la expropiación de los suelos, tanto a nivel estatal como en el supuesto de un municipio aragonés. Se estudian los sistemas generales y los métodos de obtención del suelo para dichos sistemas generales, comparando el método de adscripción del suelo y la expropiación.

La investigación se ha llevado a cabo mediante el pluralismo metodológico aplicado al Derecho urbanístico en materia de valoración de suelo destinado a sistemas generales en un municipio de Aragón.

Se ha comenzado con un análisis histórico del Derecho positivo urbanístico estatal y del Derecho autonómico aragonés (método histórico), del principio de equidistribución de beneficios y cargas, del derecho de propiedad y del derecho de igualdad en la valoración del suelo destinado a sistemas generales -analizando la doctrina judicial de los sistemas generales-, y se ha continuado con el estudio de los cambios normativos estatales, las situaciones básicas del suelo (método sistemático) y su aplicación actual (método deductivo) que conlleva la inaplicación actual de la doctrina de los sistemas generales en la obtención del suelo por expropiación, estudiando también las discrepancias doctrinales y jurisprudenciales surgidas ante tal inaplicación.

Finalmente, se utiliza el método de comparación en la valoración del suelo en supuestos de obtención del suelo por expropiación con el método de adscripción en los municipios de Aragón, proponiendo que se ha de continuar aplicando la doctrina de los sistemas generales en Aragón en la expropiación del suelo destinado a sistemas generales por similitud con el método de adscripción.

II.- EL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL

1.-. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA ESTATAL EN MATERIA URBANÍSTICA DESDE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DE SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 12 DE MAYO DE 1956 HASTA EL VIGENTE RDL 7/2015

Siguiendo las palabras del legislador de la Ley 8/2007 de 28 mayo, de Suelo, la historia del Derecho urbanístico español contemporáneo comienza en la segunda mitad del siglo XIX en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: el ensanche (véase el Plan Cerdá de Barcelona) y la reforma interior, con la creación de nueva ciudad y el saneamiento y la reforma de la existente.

La primera ley general del suelo, y primera gran ley urbanística global en sentido moderno, fue la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, Posteriormente se aprobó la Ley 19/1975, de 2 mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, luego subsumida por su refundición en el Texto refundido de la Ley de Suelo de 1976, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, que material y formalmente, es derecho vigente, aunque de aplicación supletoria , tras la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo de 1997. En desarrollo de dicha Ley se aprobaron los reglamentos de

Planeamiento, Gestión Urbanística y Disciplina Urbanística, todavía vigentes⁴.

La aprobación de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) estableció un nuevo marco jurídico con un nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, que en interpretación de la doctrina del Tribunal Constitucional, supone que a las Comunidades Autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística, mientras que al Estado le corresponde a su vez ejercer otras competencias que, aunque incidan sobre la materia, deben evitar condicionarla en lo posible.

Así, a nivel competencial, del juego de los artículos 148 y 149 de la Constitución Española resulta que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» y que el Estado tiene competencia para la regulación del suelo, el derecho de propiedad, las expropiaciones y las valoraciones.

El Texto Refundido de 1976 fue derogado solo en lo que se opusiera a la nueva ley por la Ley 8/1990 de 25 de julio de 1990 sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y fue el Texto Refundido de 1992 de la Ley sobre el régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el que formalmente derogó el Texto Refundido de 1976.

La Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo de 1997, estimó parcialmente los recursos de inconstitucionalidad planteados contra el RD Legislativo 1/1992 y declaró inconstitucionales los preceptos aprobados como normativa supletoria y solo unos pocos de los aprobados como normativa básica, marcando un referente fundamental en la evolución de la legislación urbanística estatal y autonómica. Esta sentencia mantuvo la derogación de la Ley 8/1990 y declaró inconstitucional la disposición derogatoria única del texto de 1992, convirtiendo el texto refundido de 1976 en derecho supletorio estatal, considerándose desde entonces la

⁴ Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; y 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; y Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

convivencia de competencias concurrentes y la existencia de competencias exclusivas.

Con posterioridad a la STC Pleno de 20 de marzo de 1997 se dictó la Ley 6/1998 de 13 de abril 1998 sobre Régimen del Suelo y valoraciones y contra esta Ley se interpusieron tres recursos de inconstitucionalidad que fueron resueltos por la STC Pleno de 11 de julio de 2001 cuyo fallo, parcialmente estimatorio, declaró conformes a la Constitución los artículos impugnados, siempre que se interpretaran en el sentido señalado por la sentencia, a excepción de los art. 16.1 y 38 y de la disposición final única.

Esta Ley fue derogada por la Ley 8/2007 de 28 mayo, de Suelo (en adelante LS07), posteriormente refundida en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en adelante TRLS08) y, seguidamente, se aprobó la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanística.

La constitucionalidad de estas normas ha sido cuestionada en varias ocasiones mediante cuestiones de inconstitucionalidad que obligaron al Tribunal Constitucional a pronunciarse al respecto.

Así, en la STC de 16 de marzo de 2015 (EDJ 2015/49037) y en la STC de 2 de marzo de 2015 (EDJ 2015/38408) se declaró la constitucionalidad del art. 22.1 a) y 2 de la Ley 8/2007 de Suelo en cuanto a que no puede considerarse contrario a la Constitución que se prescinda de las expectativas urbanísticas de un suelo que está clasificado como suelo rural o no urbanizable ya que la inclusión de las que puede generar por su proximidad a suelo urbano o porque en el futuro pueda llegar a serlo, resulta completamente contrario a los principios básicos del Derecho urbanístico, beneficiándose entonces de unas plusvalías de las que no son acreedoras.

En la STC 141/2014 de 11 de septiembre el Tribunal Constitucional se ha declarado inconstitucional el art. 23 del Texto Refundido de 2008, en el inciso párrafo tercero de la letra a) punto 1, que establecía el tope de «hasta un máximo del doble» en la corrección al alza del valor por el factor objetivo de localización, porque no se encontraba justificado y podía resultar inadecuado para obtener una valoración del bien ajustada a su valor real y, en consecuencia, impedir la determinación de la indemnización basada en el proporcional equilibrio al que aspira el art. 33 de la

Constitución Española.

En sintonía con la STC 141/2014 el 31 de octubre de 2015 se publicó el Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante LS15), que entró en vigor el mismo día de su publicación, refundiendo el TRLS08 y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana e introduciendo escasas variaciones respecto al TRLS08.

La finalidad de la actual vigente LS15, según su exposición, es la de establecer para todo el territorio estatal las condiciones básicas que garantizan:

- a) La igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo.
- b) Un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Asimismo, la LS15 establece las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia en base a dos situaciones básicas del suelo: el suelo rural y el suelo urbanizado.

La LS15 está concebida a partir del deslinde competencial establecido en el bloque de constitucionalidad al que se refiere la STC 61/1997 y respeta las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y patrimonio público del suelo, manteniendo la supletoriedad de la parte vigente del RD 1346/1976, exponiendo el título competencial en su disposición final segunda.

Con fecha 22 de octubre de 2015, el Tribunal Constitucional en Pleno (aunque con votos particulares) ha dictado sentencia estimando parcialmente la cuestión de

inconstitucionalidad planteada y declaró inconstitucional y nulo el art. 25.2 a) del RD Legislativo 2/2008 por vulneración del art. 33.3 de la Constitución Española y por discriminación entre aquellas personas que se ven privadas de su propiedad y aquellas a las que se les permite continuar con ella y finalizar la transformación urbanística, trato desigual éste que se considera que vulnera el art. 14 de la Constitución.

Se anula el criterio de valoración previsto para determinar la compensación debida por la privación de la facultad de participar en la actuación de primera urbanización sobre suelo rural cuando los propietarios no han iniciado aún la urbanización y han cumplido sus deberes. Se considera que no se garantiza el proporcional equilibrio que debe existir entre la compensación prevista en la ley y el contenido real de la facultad de la que se ve privado el propietario. Y asimismo se considera que si esta indemnización correspondiera al valor real del suelo expropiado, nada habría que objetar sobre la constitucionalidad del método de valoración previsto para este tipo de suelo, pero esta indemnización no se corresponde con el valor real del suelo pues se limita a reconocer un porcentaje, entre el 5% y el 15% a determinar por las Comunidades Autónomas, aplicando a la diferencia de valor que tendrían los suelos ya urbanizados y el que tienen en su situación inicial, pues de no haber sido privados los propietarios de su facultad de participar en la actuación de transformación urbanística habrían incrementado su patrimonio con la diferencia de valor que habrían adquirido los terrenos, descontada la cesión del aprovechamiento lucrativo prevista en la ley urbanística. De ello concluye el TC que se vulnera el art.33.3 CE.

2.- EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO URBANÍSTICO EN ARAGÓN HASTA EL VIGENTE DECRETO LEGISLATIVO 1/2014

El régimen jurídico urbanístico en la Comunidad Autónoma de Aragón inicialmente estaba recogido básicamente Ley 5/1999 Urbanística de Aragón, la cual tras las reformas y contrarreformas de la legislación estatal y normas autonómicas, sufrió una profunda reforma legal -conservando en lo posible las técnicas urbanísticas de aquélla- que tuvo lugar mediante la aprobación de la Ley 3/2009 de Urbanismo de Aragón.

La Ley 3/2009 en su exposición de motivos declaró que la actividad urbanística se configura como una función pública que se proyecta tanto sobre el régimen urbanístico

de la propiedad del suelo, como sobre el vuelo y el subsuelo, así como también sobre la libertad de empresa en su proyección sobre el urbanismo, el estatuto de ciudadanía y el conjunto de principios constitucionales, especialmente el desarrollo sostenible, que giran en torno a ella. Dicha ley determinaba que es a la Administración a la que se atribuye la potestad de planeamiento y la responsabilidad fundamental en su ejecución - que ha de dirigir- junto a otras potestades y funciones.

Posteriormente, se aprobó el actualmente vigente Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, que derogó la anterior ley de 2009 y tomó en consideración la normativa estatal, teniendo como objeto regular la actividad urbanística -la cual comprende la clasificación, el planeamiento, la urbanización, la intervención en el mercado de la vivienda y del suelo y en el uso del suelo y la disciplina urbanística- y el régimen urbanístico del suelo, el vuelo y el subsuelo en la Comunidad Autónoma de Aragón, desarrollando ésta en el marco de la ordenación del territorio.

En materia de ordenación del territorio rige actualmente el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón que ha derogado la Ley 4/2009 y la Ley 8/2014 .

Tras las citadas reformas se ha establecido también un nuevo régimen para los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, reformándose los planteamientos que llevaban a dividir la regulación de esos instrumentos entre los ámbitos normativos de la ordenación del territorio y del urbanismo. Se ofrece así finalmente un sistema unitario que permite disponer de una actuación territorial más coordinada y eficiente.⁵

3.- LOS MUNICIPIOS DE ARAGÓN Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA, LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y LOS SISTEMAS GENERALES.

El Decreto Legislativo 1/2014 en su art. 8 establece que corresponde al municipio la actividad urbanística pública y en su art. 10 regula el régimen urbanístico del suelo

⁵ Véase el comentario sobre la normativa urbanística en Aragón, El Derecho – Base de Datos (EDC 2009/1277079).

determinando que será el establecido en la legislación estatal del suelo, en la ley urbanística de Aragón y, por remisión legal, en el planeamiento, de acuerdo con la situación básica en la que se encuentra el suelo y la clasificación y la calificación urbanística de los predios (art. 11).

El plan general de ordenación urbana es el instrumento de ordenación integral que clasifica el suelo y define los elementos fundamentales de la ordenación y de la estructura general del municipio (art. 37). La clasificación del suelo la hace con base a las siguientes clases y categorías; suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable (art. 11)

En cuanto a la estructura general, el Plan General ha de definir sus elementos fundamentales entre los que se encuentran los sistemas generales, tanto municipales como de interés supramunicipal, regulando asimismo, los métodos de obtención de esos terrenos dotacionales (art. 187 y art. 188).

4.- EL DERECHO COMUNITARIO, LA PRÁCTICA URBANÍSTICA Y EL DERECHO DE PROPIEDAD

La ausencia de competencias de la Unión Europea en materia urbanística y de ordenación del territorio hace que ésta vea limitada su actuación a las infracciones del Derecho Comunitario que se cometan en ejecución de los planes urbanísticos, habiendo pues un control indirecto y, en concreto, en materias como las de contratación pública, la medioambiental o vulneración de los derechos fundamentales⁶.

En cuanto al derecho de propiedad privada, esta cuestión ha venido siendo resuelta por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en base al art. 1 del Protocolo Adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta de los Derechos Fundamentales que regula el derecho de propiedad en el art. 17, es jurídicamente vinculante, y tiene el

⁶ Véase ALCOCEBA GALLEGOS, M^a A; “La política europea de ordenación del territorio y su incidencia en la práctica urbanística de las políticas autonómicas y locales”. *Revista de Jurisprudencia El Derecho Editores*, 1 de marzo de 2008 (EDB 2008/5976).

el mismo valor jurídico que los Tratados, de conformidad con el artículo 6 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La aplicación del art. 17 de dicha Carta no permitirá privar a las personas de su propiedad si no es por causa de utilidad pública y a cambio de una justa indemnización respetando el equilibrio entre el interés general de un municipio y los Derechos Fundamentales de los propietarios afectados.

Actualmente las valoraciones también deberán por tanto, ser adecuadas y conformes con la jurisprudencia del TEDH y del TJUE.

III.- LOS SISTEMAS GENERALES

1.- DEFINICIÓN DE LOS SISTEMAS GENERALES Y SU REGULACIÓN EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA ARAGONESA.

A tenor del artículo 187 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, las infraestructuras y equipamientos urbanísticos públicos de los municipios se calificarán conforme a las determinaciones de esta ley, como sistemas generales o dotaciones locales.

En el art. 187.2 se definen los sistemas generales y en el art. 187.3 las dotaciones locales. Además, se han dado definiciones⁷, de los sistemas generales como el conjunto de dotaciones urbanísticas públicas al servicio del conjunto del municipio, en sus tres vertientes funcionales:

- como sistemas de comunicación o vías públicas
- como espacios libres y zonas verdes
- como servicios urbanos o de equipamiento.

⁷ Definición que hace Elisa Moreu Carbonell.

Esta definición parte de que el concepto de sistema general es sustantivo y no formal, de modo que, si bien una dotación pública puede aparecer nominalmente designada como sistema general, solo será considerada como tal si puede identificarse una dimensión urbanística, si pasa a estructurar o vertebrar ciudad, o empleando la terminología de los tribunales si «crea ciudad»⁸.

La distinción entre sistemas generales y dotaciones locales resulta especialmente relevante, respecto a la forma de obtención y consiguiente valoración, ya que si se trata de dotaciones locales, se incluyen o adscriben a los suelos urbanos no consolidados o urbanizables, pero no lo es tanto para los sistemas generales, que deben situarse funcionalmente en suelos no urbanizables o urbanizables o pueden transcurrir por diferentes clases de suelo, como ocurre por ejemplo con las comunicaciones viarias.

2.- LOS SISTEMAS GENERALES MUNICIPALES Y EL APROVECHAMIENTO MEDIO COMO DETERMINACIONES NECESARIAS DEL PLANEAMIENTO DEL MUNICIPIO

Los sistemas generales municipales, como determinación necesaria del Plan General de Ordenación Urbana, constituyen la estructura general y aseguran la racionalidad y coherencia del desarrollo sostenible urbanístico y la posibilidad de contar el municipio con los servicios suficientes y necesarios.

Los sistemas generales, como se ha expuesto, comprenden las infraestructuras y equipamientos urbanísticos públicos y privados al servicio de toda o gran parte de la población del municipio y pueden ser municipales o de incidencia o interés supralocal o autonómico, pero han de estar previstos en el plan general y en los otros instrumentos de ordenación territorial.

El Plan General de Ordenación Urbana es el instrumento de ordenación integral del municipio y tiene como funciones principales clasificar el suelo de todo el municipio en

⁸ Véase su comentario en «Foro abierto de la Base de Datos del Derecho Internet sobre la valoración de los sistemas generales establecida en el art. 21.1 de la Ley del Suelo 8/2007», publicado en el núm. 14 del Boletín de Urbanismo El Derecho, de mayo de 2008 (EDC 2008/41332).

las diferentes clases y establecer la estructura general de la ordenación urbanística, así como establecer las pautas para su implantación⁹. En él necesariamente se han de identificar los diferentes núcleos de población y los denominados sistemas generales: de comunicación, de espacios libres, de zonas verdes y parques públicos, de equipamiento comunitarios y otros (art. 40 del Decreto Legislativo 1/2014).

Es también cometido del Plan General de Ordenación Urbana la fijación del aprovechamiento medio para los distintos sectores o unidades de ejecución en que puedan dividirse el suelo, lo cual es fundamental a efectos de precisar el contenido del derecho de propiedad y de facilitar las operaciones de gestión y ejecución del planeamiento, respetando la distribución equitativa entre los propietarios de los aprovechamientos y de las cargas generadas por el desarrollo urbano, así como, en su caso, la participación directa de la comunidad en las plusvalías urbanísticas.

El art. 125 del TRLUA en su apartado 5 establece que para el cálculo del aprovechamiento medio se incluirán en la superficie de la unidad de ejecución del sector o del conjunto del suelo urbanizable delimitado, los terrenos destinados a sistemas generales incluidos en los mismos y aquellos terrenos o aprovechamientos que, aún hallándose en otra clase de suelo, sean adscritos a ellos por el planeamiento para su obtención.

El art. 126 regula los coeficientes de homogenización de usos y tipología que necesariamente han de establecerse justificadamente en el Plan General en atención a sus respectivos valores de repercusión de suelo urbanizable y determinados sobre la base de un estudio de mercado.

Los Planes Parciales, por su parte, desarrollan el planeamiento general y son los instrumentos en los que se regula la urbanización y edificación del suelo urbanizable en los sectores previamente delimitados en el Plan General o posteriormente, conforme a los criterios establecidos en el mismo, y cumplen idénticas funciones que el Plan General en el suelo urbano consolidado, debiendo incluir similares determinaciones.

⁹ Véase LÓPEZ RAMÓN, F. *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, Madrid 2005. Página 96.

Los Planes Especiales se distinguen de los anteriores por obedecer a finalidades específicas, en lugar de las finalidades genéricas de ordenación propias del Plan General en relación con todo el término municipal o de los Planes Parciales con respecto a los diferentes sectores del suelo urbanizable. Hay planes especiales que desarrollan el planeamiento territorial o el planeamiento urbanístico general y los hay también para desarrollar infraestructuras, proteger el medio ambiente o el patrimonio cultural y otros fines análogos. Suelen admitirse incluso los Planes Especiales independientes del planeamiento territorial y urbanístico general, aprobados en su ausencia o cuando el mismo no contuviera las previsiones detalladas oportunas. No obstante, en todo caso, rige el límite que impide a los Planes Especiales sustituir al planeamiento general como instrumento de ordenación integral, por lo que se les impide clasificar suelo, aunque si pueden establecerse en ellos limitaciones de uso de los terrenos.

Por último, los Estudios de Detalle conforman el último escalón del planeamiento urbanístico, pues sirven para completar o adaptar los restantes planes urbanísticos. Por medio de ellos cabe establecer alineaciones y rasantes, ordenar volúmenes, incluir condiciones estéticas y de composición de las edificaciones. Sus límites se encuentran en las prohibiciones de alterar el destino del suelo, el aprovechamiento urbanístico y, en general, los contenidos de los planes que contemplan¹⁰.

A continuación del planeamiento procede la gestión urbanística y la ejecución de lo previamente planificado.

3.- MÉTODOS DE OBTENCIÓN DEL SUELO DESTINADO A SISTEMAS GENERALES EN LOS MUNICIPIOS SEGÚN EL DECRETO LEGISLATIVO 1/2014 DEL GOBIERNO DE ARAGÓN. LA ADSCRIPCIÓN COMO PROCEDIMIENTO PREFERENTE

Establece el artículo 188 TRLUA que cuando los terrenos destinados por el planeamiento al establecimiento de sistemas generales sea fuera del suelo urbano consolidado se obtendrán mediante tres procedimientos diferentes:

¹⁰ Véase LÓPEZ RAMÓN, F. *Introducción al Derecho Urbanístico*, , Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, Madrid 2005. Página 97 y ss.

- a) Mediante cesión obligatoria derivada de su inclusión o adscripción a una unidad de ejecución, cuando ello sea posible.
- b) Cuando la modalidad anterior fuera inviable, mediante ocupación directa, asignando aprovechamientos objetivos en unidades de ejecución excedentarias. La ocupación directa requiere la determinación del aprovechamiento urbanístico que corresponde a la persona propietaria afectada y el de la unidad de actuación en la que debe ser materializado el aprovechamiento.
- c) Cuando las modalidades anteriores fuesen inviables o inconvenientes, mediante expropiación forzosa.

Así pues, la normativa urbanística aragonesa prevé para sus municipios tres procedimientos diferentes, pero además establece un orden de preferencia para su aplicación, de manera que resulta preferente en primer lugar la cesión obligatoria por su inclusión o adscripción a una unidad de ejecución; en segundo lugar, la ocupación directa; y sólo en tercer lugar, se prevé la expropiación forzosa como procedimiento de obtención. Ello, como a continuación se expondrá, supone que el propietario de un suelo afectado por sistemas generales puede recibir un tratamiento desigual de aplicarse un procedimiento u otro, lo cual puede vulnerar el derecho de propiedad del art. 33 CE y el derecho a la igualdad de trato del art. 14 CE, así como el art. 17 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales. Por ello, se considera que en el caso de la obtención de los suelos para sistemas generales debería seguir siendo de aplicación la doctrina de los sistemas generales.

Finalmente, el artículo 190 TRLUA dispone que en suelo urbano consolidado, los terrenos destinados por el planeamiento al establecimiento de sistemas generales o dotaciones locales se tienen que obtener por expropiación u ocupación directa. En este caso, el valor de los terrenos y de los aprovechamientos se fijará pericialmente, conforme a los criterios de valoración aplicables.

IV.- EL NUEVO RÉGIMEN DE VALORACIÓN DEL SUELO EN LA NORMATIVA ESTATAL

1.- EL NUEVO RÉGIMEN DE VALORACIÓN DEL SUELO Y EL AMBITO DE APLICACION DEL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015 DE LA LEY DEL SUELO Y REHABILITACION URBANA 7/2015, Y EL REGLAMENTO DE VALORACIONES DE LA LEY DEL SUELO RD 1492/2011.

La actual normativa en materia de valoración del suelo, a diferencia de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, dice establecer un nuevo sistema de valoración que no incluye en los criterios de valoración las expectativas urbanísticas, en cumplimiento de los principios de seguridad jurídica y de prohibición expresa de la especulación que recogen los art. 9.3 y 47 de la Constitución Española.

Con tal regulación la Administración Pública puede actuar mediante el expediente de expropiación sin incluir en el justiprecio las expectativas o plusvalías que se generan con el planeamiento y al ordenar los usos del territorio.

Las características generales de la nueva regulación son las siguientes:

- 1) La valoración se realiza con independencia de la clasificación del suelo: las valoraciones, hasta la entrada en vigor de esta ley, han estado vinculadas a la clasificación del suelo y categorización urbanística, esto es, partiendo de cual fuera su destino y no su situación real. Se disocia la clasificación y la valoración. La Ley constata la diferencia entre la realidad estática correspondiente a la situación fáctica, verificable en un momento histórico concreto y la realidad dinámica inherente a las actuaciones de transformación.

Así, con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la ley estatal de suelo de la apreciación de dos situaciones básicas o estados en que puede encontrarse el suelo según su situación al momento de efectuar la tasación: El suelo rural, el que no está funcionalmente integrado en la trama urbana y el urbanizado, el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización.

Ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que solo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico porque dicho destino ya se ha hecho realidad.

- 2) Se valora la realidad actual y no las plusvalías futuras: se deberá tasar la realidad, sin incluir las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos al promover y aprobar los planes. Así, deberá valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto. La ley, en conclusión, reconoce las plusvalías pero no en el instante mismo de adopción de una decisión administrativa sino cuando el suelo está efectivamente transformado y la inversión en dicha transformación está consumada.
- 3) El valor buscado es el valor de situación: la Ley 8/2007 reveló que los criterios de valoración establecidos perseguían determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación.

En definitiva, se trata de un régimen que, sin valorar expectativas generadas exclusivamente por la actividad administrativa de ordenación de los usos del suelo, retribuye e incentiva la actividad urbanizadora o edificatoria emprendida en cumplimiento de aquella y de la función social de la propiedad.

El ámbito del régimen de valoraciones viene establecido en el art. 34 del Real Decreto Legislativo 7/2015 que enumera los supuestos a los que se aplican las normas de valoración:

- 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 –urbanística o no– y la legislación que la motive. Respecto de esta institución la jurisprudencia ha recogido en múltiples sentencias el principio de garantía patrimonial, que implica el reconocimiento del derecho de los

particulares a mantener la integridad del valor económico de su patrimonio frente a las inmisiones singulares de los poderes públicos. De la aplicación del mismo se infiere que la indemnización ha de tener la función de sustituir el valor patrimonial del bien expropiado¹¹.

- c) La fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosa.
- d) La determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

El art. 21 del RD Legislativo 7/2015 establece dos «situaciones básicas del suelo» que son la situación de suelo rural y la situación de suelo urbanizado. El art. 35 del mismo texto legal por su parte, determina que el suelo se tiene que tasar según su situación y con independencia de la causa de valoración y el instrumento legal que la motive y este criterio es también de aplicación a los suelos destinados a infraestructuras y servicio de interés general supramunicipal, tanto si estuvieran previstos por la ordenación territorial y urbanística, como si fueran de nueva creación, cuya valoración se determinará pues según la situación básica de los terrenos en que se sitúan o por los que discurren de conformidad con lo dispuesto en la ley.

2.- CORRECCIONES POR LA PROPIA NORMA DE VALORACIÓN Y POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No obstante lo expuesto, tanto por sentencia del Tribunal Constitucional como por la propia normativa que lo establece, lo cierto es que ya ha habido correcciones importantes al propio sistema de valoración por cuanto si en el art. 22.1 párrafo segundo de la Ley 8/2007, se afirmaba que el valor del suelo rural puede ser corregido al alza hasta un máximo del doble en función de los factores objetivo de localización, éste ha sido declarado inconstitucional por la STC 141/2014, de 11 de septiembre, lo que ya trastoca de manera sustancial el intento de desterrar las expectativas urbanísticas de la valoración del suelo. En la disposición transitoria tercera, apartado segundo de Ley

¹¹ Un ejemplo es la STS Sala 3^a de 28 de abril de 1990 (EDJ 1990/4489).

8/2007, se recogía un régimen transitorio para su aplicación que permitía temporalmente la aplicación del régimen previsto en la Ley 6/1998.¹²

En el RD Legislativo 7/2015 también la disposición transitoria tercera prevé para determinados terrenos la aplicación del régimen de la Ley 6/1998 y en concreto:

- a) Que formasen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento hubiera establecido las condiciones para su desarrollo.
- b) Que existiese una previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento, o en la legislación de ordenación territorial y urbanística.
- c) Que en el momento a que deba atenderse referida la valoración, no hubieran vencido los plazos para dicha ejecución o, si hubiesen vencido, fuese por causa imputable a la Administración o a terceros.

Así pues, según la propia disposición de la norma, dichos terrenos se valorarán pues conforme a las reglas establecida en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo.

Asimismo ha de citarse la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 218/2015, de 22 de octubre de 2015 en la que se concluye que el art. 25 del TRLS08 vulnera los art. 33 y 14 CE.

V.- LA VALORACIÓN DEL SUELO EN LA EXPROPIACIÓN COMO FORMA DE OBTENCIÓN DE LOS SISTEMAS GENERALES

1.- REGULACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA COMO FORMA DE OBTENCIÓN DE LOS SISTEMAS GENERALES

¹² CÓRDOBA CASTROVERDE,D, “La Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre los criterios de la valoración del suelo contenidos en la Ley 8/2997 y el Real Decreto Legislativo 2/2008. Respuesta de los tribunales”, *Revista de Jurisprudencia El Derecho* núm. 2, 2015 (EDB 2015/161227).

En el art. 42 y ss. se regula expropiación forzosa y en el art. 43 se dice que se fijará conforme a los criterios de valoración de esta ley (RD Legislativo 7/2015) mediante expediente individualizado o por el procedimiento de tasación conjunta.

En materia de ordenación urbanística, la expropiación además del sistema de ejecución, sistemática o por unidades de ejecución, puede ser utilizada como forma de ejecución aislada para la obtención de determinados suelos de equipamiento, locales o de sistemas generales, no adscritos a unidades de ejecución.

En la legislación urbanística estatal, tanto la Ley del 75 y su texto refundido del 76, su reglamento de Gestión, la Ley 8/90 y el Texto Refundido del 92, y el actual Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, así como en la distinta normativa de las CCAA, se regula la utilización de la expropiación en actuaciones aisladas en la obtención de los terrenos afectos a sistemas locales o generales.

En la legislación urbanística de Aragón, en el Decreto Legislativo 1/2014, se regula la expropiación forzosa en el orden de preferencia del art. 188 como el tercer procedimiento para adquirir los suelos destinados a sistemas generales, solo para el caso de que la adscripción y la ocupación directa fueran inviables.

2.- CONSTITUCIONALIDAD DEL MÉTODO DE VALORACIÓN DE CAPITALIZACIÓN DE RENTAS. EL FACTOR DE LOCALIZACIÓN EN SUELO RURAL

El método de capitalización de rentas (actualmente regulado en el art.36.1.a de RDL 7/2015 y en la anterior LS08 en el art. 22.1.a) valora el suelo en situación rural con base a las rentas agrarias, ampliando la procedencia de estas rentas no solo a la explotación agraria del terreno, sino también a aquellas rentas que tengan su origen en el uso o disfrute del terreno conforme al que resulte coherente con su destino. La ley se refiere a la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación en el momento en el que deba entenderse referida la valoración.

En el ultimo párrafo del art. 22.1.a) se determinaba que el valor del suelo rural obtenido por el método de capitalización de rentas puede ser corregido al alza hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización, entre los que se enumeran la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o a la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, remitiendo a un futuro desarrollo reglamentario la concreción de tal incremento en la valoración del suelo rústico. ¹³

Como se ha expuesto, la LS07 fue impugnada junto al TRLS08 ante el Tribunal Constitucional por presuntas transgresiones a determinados derechos constitucionales. Y el pleno del TC en Sentencia de 16 de marzo de 2015 y en Sentencia 43/2015 ha declarado la perfecta adecuación de la totalidad de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y su Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 al marco constitucional, a excepción de la nulidad del inciso <hasta un máximo del doble> del art. 22.1 a) párrafo tercero de la LS07 y artículo 23.1.a) párrafo tercero, del TRLS08 (STC 141/2014) y del art. 25.2 a) por vulnerar los mismos el art. 33 y el art. 14 CE (STC de 22 de octubre de 2015).

El TC ha fundamentado que la decisión del legislador de desligar definitivamente la valoración de la clasificación del suelo persigue, por otra parte, tal y como se explica en la exposición de motivos de la Ley paliar la especulación, en línea con el mandato constitucional art. 47 CE, y lograr que la valoración se lleve a cabo conforme a lo que hay y no a lo que dice el plan que puede llegar a haber en un futuro incierto. Se afirma que el sistema de valoración a efectos indemnizatorios, que parte del criterio de capitalización de rentas modulado en atención a otros factores, es un sistema que incorpora criterios acordes con la idea del valor real o económico del bien y que, en principio, pueden ofrecer un proporcional equilibrio entre el daño sufrido y la indemnización correspondiente, en línea con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

¹³ JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. “Régimen de las valoraciones en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo” [http://bases.cortesaragon.es/bases/NDocumen.nsf/0/6f081a865d63163ec12573f400421e64/FILE\(09.pdf](http://bases.cortesaragon.es/bases/NDocumen.nsf/0/6f081a865d63163ec12573f400421e64/FILE(09.pdf)

Así pues, tras la explícita revalidación del método de valoración del Suelo Rural, la única discrepancia que la Sentencia 141/2014 manifiesta es la determinación limitativa del duplo aplicable al resultado obtenible en la cuantificación del Coeficiente de Localización.

El criterio adoptado por la LS07 de valorar exclusivamente lo fácticamente preexistente, en este caso, la renta real o potencial técnicamente posible, siguiendo la modalidad tradicional de valoración de los precios de la tierra, obliga a considerar también «situación locacional» de la misma, tal como ha sido tradicionalmente y preceptivo en las metodologías económicas de determinación de la tierra desde el siglo XIX.

Por tal razón, en el art. 17 del RVLS del Reglamento de Valoración se procedió a establecer unos criterios técnicos para el cálculo de cada uno de los sub-factores correspondientes a las tres situaciones espaciales señaladas sobre la base aplicativa de los tradicionales modelos de tipo gravitatorio utilizados al efecto.¹⁴

La consecuencia esencial del contenido de la STC 141/2014 es la inaplicabilidad del límite indisponible del duplo establecido en el art 23.1.a) del TRLS08, por lo que habrá que estar al valor que resulte, sin corrección alguna, de la multiplicación de los tres sub-factores constituyentes del Coeficiente de Localización.¹⁵

No obstante, la anulación por el TC del límite del duplo ha comportado un aumento apreciable del justiprecio establecido para el suelo rural por el TRLS08, que indudablemente contribuye a alejarlo sensiblemente del precio rústico sin consideración de expectativas urbanísticas, tal y como puede compararse con los datos oficiales expuestos en la Encuesta de Precios de la Tierra del Ministerio de Agricultura.¹⁶

La Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 22 de octubre de 2015, no obstante, ha reabierto de nuevo el problema o la cuestión al declarar inconstitucional el

¹⁴ VALCARCEL, A. M de la Encarnación, “Las expectativas en la valoración del suelo”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* núm. 35, 2015, pp. 47 a 66.

¹⁵ FERNÁNDEZ, T.R. “Erre que erre: la Sentencia Constitucional de 11 de septiembre de 2014 sobre la Ley de Suelo de 28 de mayo de 2007 y las valoraciones del suelo”. *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi* núm. 32, 2014, pp. 9-12.

¹⁶ FERNÁNDEZ, G. R., “El régimen de valoraciones de la ley del suelo: alteraciones producidas en los últimos tiempos”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 302, 2015, ppp. 71-94.

art. 25 a) del TRLS08 por considerar que vulneraba el art. 33 y el art. 14 de la CE. Días más tarde se aprobó el RD Legislativo 7/2015 sobre el que muy probablemente se plantearan nuevas cuestiones de constitucionalidad, por lo que habrá que estar a cómo se resuelvan.

VI.- LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL DEL TRIBUNAL SUPREMO EN LA VALORACIÓN DEL SUELO DESTINADO A LOS SISTEMAS GENERALES OBTENIDO POR EXPROPIACIÓN

1.- CONCEPCIÓN JURISPRUDENCIAL COMO SUELO URBANIZABLE POR SU FINALIDAD DE CREAR CIUDAD EN CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE EQUIDISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y CARGAS

Desde la Ley del Suelo de 1956, la Ley del Suelo de 1976, la Ley del Suelo de 1992, y la Ley del Suelo de 1998, la regla general ha sido la valoración de los terrenos, a efectos de expropiación urbanística, conforme a su clasificación urbanística. Por tal motivo, desde hace años, ha sido problemática en la valoración a efectos de expropiación de los terrenos destinados a sistemas generales o redes primarias, infraestructuras de interés supralocal, autonómico o estatal.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo venía interpretando como excepción a esta regla, desde la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1994 (EDJ 1994/656) que, a efectos de ejecutarlos por el sistema de expropiación, la valoración de dichos terrenos, por estar afectos a sistemas generales, es decir, destinados a usos de interés general, pese a estar clasificados como no urbanizables, debían ser justipreciados como si de suelo urbanizable se tratase, ya que de lo contrario se incumpliría el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento.

La jurisprudencia establecía que, sea cual fuese el suelo en que esté incluido, será equivalente su condición a la de suelo urbanizable, por lo que no cabe valorar como no urbanizable aquel cuyo destino era ser urbanizado. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo Sala 3^a de 30 de junio de 2009 entre otras, manifiesta 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». Su fin único y primordial tenía que ser crear ciudad, o mejor aún «servir para crear ciudad».

Esta doctrina se ha justificado en que, 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 rural, 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 adscrible al suelo urbano o al urbanizable.

El motivo de esta doctrina se encuentra en el principio de equidistribución de las cargas y los beneficios derivados del planeamiento. En el urbanismo español la distribución justa o equidistribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento es una de sus técnicas más sofisticadas y originales, siendo este realmente un trasunto del principio constitucional de igualdad, tanto en su dimensión formal, ante la norma o su aplicación (artículo 14 CE), como en lo sustancial (art. 9.3 CE).¹⁷

Esta forma de abordar el problema presupone que el sistema general al que van a servir los terrenos que, aún clasificados como no urbanizables, se obtienen por expropiación, tenga vocación de «crear ciudad», discriminando, por ello, *in peius* a sus propietarios, quienes, de no valorarlos como urbanizables, se sacrificarían a cambio de la retribución correspondiente al suelo rural para que los demás se beneficien de la expansión ciudadana y del consiguiente incremento de valor de sus predios.

Por ello, nuestra jurisprudencia, en lo que a vías de comunicación se refiere (tema con una gran trascendencia en la jurisprudencia¹⁸), ha tenido mucho cuidado de comprobar

¹⁷ VAQUER CABALLERIA, M. “Pasado, Presente y Futuro inmediato de la distribución de beneficios y cargas en el urbanismo español”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 294, diciembre 2014, pp. 13-51. En concreto epígrafe Una interpretación de la equidistribución en clave constitucional, pág. 34.

¹⁸ Como ejemplo las sentencias del TS que resuelven sobre la aplicación de la doctrina en la expropiación de diferentes fincas para el proyecto de autopista de la Costa del Sol (Málaga). En concreto la STS de 6 de noviembre de 2015, (EDJ 2015/198547) en la que el TS considera que a la finca expropiada para proyecto de autopista, no le es aplicable la doctrina de los sistemas generales que crean ciudad, que permite valorar el suelo no urbanizable como urbanizable. El terreno en este caso estaba clasificado en el PGOU como rural de control, y no quedó acreditado que la infraestructura estuviera integrada en la malla urbana, ni de que estuviera destinada a crear ciudad. De los fundamentos jurídicos podemos extraer que lo decisivo es que se acredite la integración de la vía en cuestión en el entramado urbano,

que se encontraban al servicio de la ciudad, incorporadas al entramado urbano, negando la aplicación sin más de aquella doctrina a las calzadas interurbanas y a sus enlaces con la trama urbana, pues de otro modo se llegaría al absurdo de considerar urbanizable todo suelo sobre el que se proyecta establecer una vía de comunicación, incluidas autopistas y las carreteras nacionales en toda su extensión.

La STS Sala 3^a de 25 febrero de 2013 (EDJ 2013/13980) señala que “no basta con que el sistema general o infraestructura pueda servir a la ciudad, siendo preciso que cree ciudad en el sentido que refiere la jurisprudencia de integrarse en la estructura y malla urbana, de tal manera que, de no aplicarse la doctrina de los sistemas generales y valorarse el suelo como urbanizable, el expropiado se vería perjudicado respecto de los colindantes al no participar en la equidistribución de beneficios y cargas”.

La consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo acerca de la valoración a efectos expropiatorios del suelo destinado a sistemas generales, tanto municipales como supramunicipales, ha precisado la necesidad de distinguir entre:

- Redes viarias y ferroviarias de las comunicaciones, urbanas e interurbanas, respecto de las cuales debe determinarse, en cada caso, si la red tiene trascendencia urbana, con independencia de si se ha proyectado en base a una normativa sectorial o urbanística, puesto que el sistema general, en la medida en que sirva para crear ciudad, tiene que estar recogido entre las determinaciones del Plan General.
- Instalaciones vinculadas al sistema general de comunicaciones como estaciones de ferrocarril, de autobuses, puertos, aeropuertos, respecto de las cuales y con independencia de que se encuentre reflejada o no en el planeamiento, lo relevante en lo atinente a la valoración del suelo a obtener para su implantación, es el uso dotacional al que va a afectar ese suelo, no su clasificación formal, sin necesidad de determinación alguna en relación a su trascendencia urbana. Lo relevante es que el destino del suelo sea dotacional.

contribuyendo de esta manera a crear ciudad, resultado que debe desdeñarse de la valoración conjunta de la prueba realizada en cada caso concreto.

- Sistemas generales de equipamiento cultural-educativo, como una universidad, igualmente en este supuesto se destaca el uso dotacional al que se va a destinar el suelo.

De este modo, se ha puesto de manifiesto por la jurisprudencia que, una vez se ha podido determinar que estamos ante un sistema general, municipal o supramunicipal, con trascendencia urbana o uso dotacional, hay que determinar el criterio de valoración de ese suelo, con abstracción de la clasificación formal que le haya dado el planeamiento, para concluir que ese criterio ha de ser aplicable al suelo urbanizable salvo que los terrenos cuenten con los servicios que marca la ley para ser suelo urbano, pero que en ningún caso pueden valorarse como suelo no urbanizable.

Se trata por tanto, de una concepción jurisprudencial según la cual, es improcedente valorar unos terrenos, objeto de expropiación, como suelo no urbanizable, cuando el planeamiento urbanístico les confiere un destino propio del suelo urbanizable. Esto hay que enlazarlo con la *causa expropriandi* inherente a toda expropiación.

Según esta doctrina, el suelo de uso dotacional o para sistemas generales debe valorarse como suelo urbanizable, tanto si está clasificado por el planeamiento como no urbanizable como si su clasificación no consta entre las determinaciones del plan. Precisamente en base a esta ficción valorativa de creación jurisprudencial, a la hora de determinarse el justiprecio, se deberá atender a la finalidad del suelo con abstracción de su clasificación formal. Además esta doctrina se ciñe a los casos concretos que se enjuician, admitiendo los diferentes elementos complementarios que confirmen la vocación del suelo a ser considerado urbanizable a efectos de determinar su justiprecio.

2.- APLICACIÓN DE LA DOCTRINA HASTA LA LEY DEL SUELO DE 2007 Y TEXTO REFUNDIDO DE 2008 Y EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO Y REHABILITACION URBANA 7/2015

La doctrina del Tribunal Supremo de «servir para crear ciudad» ha sobrevivido a las modificaciones de la Ley 6/1998 de 14 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, art. 25, operadas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2012 (EDJ 2012/159275) y la Sentencia del mismo

tribunal de 21 de diciembre de 2012 (EDJ 2012/294609), y otras muchas) y la Ley 10/2003, de 20 de mayo, que han aplicado la regla general de la valoración de los terrenos conforme a su clasificación urbanística. Sin embargo, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y su posterior Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 y el Real Decreto Legislativo 7/2015 han aportado al Sistema Urbanístico español un nuevo régimen de valoración de los bienes inmuebles por razones expropiatorias o por causa de fijación de la responsabilidad patrimonial de las administraciones, régimen de valoración que dice estar basado en la tasación de la realidad fáctica del bien a valorar, es decir, de lo que realmente existe y resulta físicamente mensurable sin considerar expectativas urbanísticas virtuales, siempre inciertas y no derivadas del fehaciente esfuerzo inversor de su propietario, régimen establecido con la manifestada voluntad de satisfacer el artículo 47 de la Constitución en su mandato a los poderes públicos a que adopten las medidas necesarias para impedir la especulación del suelo.

La LS07 y el TRLS08, así como el Real Decreto Legislativo 7/2015 han modificado los criterios de valoración del suelo, considerando que la legislación del suelo no debe tener un régimen de valoración especial que desplace la aplicación de los criterios generales de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. No siguiendo ya el criterio del destino del suelo sino, según sus palabras, el de su situación real; no siguiendo ya el valor del mercado sino el valor real sin expectativas urbanísticas, corrigiendo se dice los fallos y tensiones especulativas.

Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto. Así con independencia de las clases y categorías urbanísticas del suelo se parte en esta ley de las dos situaciones básicas, la de suelo rural -aquel que no está funcionalmente integrado en la trama urbana- y la de suelo urbanizado -aquel que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización- y ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico porque ya se ha hecho realidad. Dice la norma que los criterios de valoración persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación.

3.- INAPLICACIÓN ACTUAL DE LA DOCTRINA DE LOS SISTEMAS GENERALES

En base a la nueva normativa, el TS ha dictado varias sentencias de fecha 27 de octubre de 2014 (EDJ 2014/188890) y de 22 de junio de 2015 (EDJ 2015/122708) en aplicación del art. 21 Ley 2007 en las que se considera inaplicable la doctrina jurisprudencial de los sistemas generales a los terrenos objetos de valoración destinados a sistemas generales para crear ciudad, al cambiar los criterios de valoración, prescindiendo de la clasificación urbanística y centrándose en la situación fáctica en la que se encuentran los terrenos objeto de valoración, de manera que la valoración lo ha de ser según la situación básica de suelo rural, y no como suelo urbanizado -situación ésta que se da cuando se ha concluido el proceso de urbanización-, es decir, por el método de capitalización de rentas anual real o potencial, sin considerar expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aun plenamente realizados.

Y en cuanto a los arts. 25 (antes de ser declarado inconstitucional) y 26 del RDL 2/2008, en los que se indemnizan los supuestos de privar al propietario de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización aún no iniciadas (art. 25) o en el art. 26 que se retribuye los gastos e inversiones realizados y necesarios para iniciar las actuaciones de urbanización y edificación o los perjuicios sufridos una vez iniciada la urbanización en proporción al grado de ejecución alcanzado, cumpliendo los requisitos que la norma establece, la Sentencia del TS de 22 de junio de 2015, lo interpreta y considera que no se da el supuesto para que se le indemnice en base al art. 25, además de por el método de capitalización de rentas.

Y recientes Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2015 (EDJ 2015/99950) y de 13 de octubre de 2015 (EDJ 2015/182205) mantienen que ya no es aplicable la doctrina de los sistemas generales que crean ciudad. En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 2016 (EDJ 2016/34118) literalmente dice que la entrada en vigor de la Ley 8/2007 ha cerrado la posibilidad de seguir aplicando la doctrina de los sistemas generales que crean ciudad porque ha desaparecido el criterio de valoración del suelo urbanizable según la clasificación del suelo y que ahora se

atiende a la situación fáctica o real del suelo y sólo hay dos situaciones la de suelo rural o la del suelo urbanizado.

4.- ALGUNAS DISCREPANCIAS EN LA INAPLICACIÓN DE LA DOCTRINA DE LOS SISTEMAS GENERALES POR LOS TRIBUNALES

No obstante, y a pesar de las recientes sentencias del Tribunal Supremo, parte de la doctrina científica discrepa, así como algunos Tribunales Superiores de Justicia¹⁹, que siguen considerando aplicable la doctrina de los sistemas generales que crean ciudad como remedio a situaciones difícilmente asumibles desde la óptica de la equidistribución y a los sistemas generales que crean ciudad o como factor de corrección desde el seno de la nueva ley por aplicación de sus principios estructurantes o a través de la generalización del factor de localización. Otros subrayan el protagonismo de las Comunidades Autónomas a la hora de integrar la noción de la situación del suelo, matizando que la clasificación del suelo, pese a los que declara la ley estatal en esa comunidad, importa para acometer la valoración.

Por su parte, el TSJ de Madrid en sentencias de 27 de febrero de 2014 (EDJ 2014/46671), de 16 de enero de 2014 (EDJ 2014/15305), entre otras, aludiendo a la jurisprudencia del TS (por todas, Sentencia del TSJ de Madrid de 30 de octubre de 2012 (EDJ 2012/288675)) señala que «la conclusión apuntada no se ve alterada por la entrada en vigor de la Ley 8/07, que resulta de aplicación a la vista de la fecha en que solicita la retasación, a la que ha de referirse el valor del suelo (...) pues el Tribunal Supremo (...) sostiene que, como regla general, en nuestro ordenamiento jurídico los terrenos se tasan conforme a su clasificación urbanística. Así viene siendo desde la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, pasando por el Texto Refundido aprobado por el Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril, por el adoptado mediante el Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio, por la propia Ley 6/1998, por la posterior 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo y en fin, por el Texto Refundido surgido de esta última Ley y acordado por el Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio. Ahora bien, como excepción, ha precisado que, en los casos en los que unos terrenos destinados a sistemas generales se encuentren clasificados como no

¹⁹ Véase como ejemplos las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2014 (EDJ 2014/46671) y de 16 de enero de 2014 (EDJ 2014/15305).

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)...». Y de ahí concluye TSJ de Madrid que la entrada en vigor de la Ley 8/2007 y del TRLS08 no afecta a la posibilidad de la valoración como urbanizable del suelo destinado a sistemas generales que crean ciudad.

En este mismo sentido determinados autores consideran que existen sólidas razones para estimar que el Tribunal Supremo no accederá finalmente a la inaplicación de la doctrina por las discriminaciones e iniquidades como la que motivó la elaboración de la doctrina de los sistemas generales en 1994, tal y como ha hecho el TC en Sentencias de 11 de septiembre de 2014 y de 22 de octubre de 2015 o por el contrario buscará una solución en justicia que salvaguarde los derechos e intereses de los justiciables y les proporcione el equivalente económico de los bienes y derechos expropiados que posibilite su sustitución o reposición, inclinándose por esta segunda opción a la vista de la experiencia y de la elementalidad de la solución legal.²⁰

VII.- LA OBTENCIÓN DE SUELO PARA SISTEMAS GENERALES POR EL PROCEDIMIENTO DE ADSCRIPCIÓN SEGÚN NORMATIVA URBANÍSTICA AUTONÓMICA Y SU RELACIÓN CON LA DOCTRINA DE LOS SISTEMAS GENERALES Y EL NUEVO RÉGIMEN DE VALORACIÓN DEL SUELO

1.- LA ADSCRIPCIÓN COMO SISTEMA PREFERENTE DE OBTENCIÓN DEL SUELO DESTINADO A SISTEMA GENERALES

La adscripción como procedimiento preferente de obtención del suelo, a diferencia de la expropiación, garantiza a los propietarios de los suelos destinados a sistemas generales el derecho a la equidistribución de beneficios y cargas que genera el desarrollo urbanístico del municipio, al igual que lo hacía la doctrina jurisprudencial de los sistemas generales.

²⁰ Es de interés el artículo de FERNÁNDEZ TORRES, J. R, “Agotamiento de la Doctrina sobre los Sistemas Generales”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* núm. 33, 2015, ppp. 17-20.

Como se ha expuesto en apartados anteriores, la legislación urbanística autonómica de Aragón (art. 187 y ss TRLUA) regula la obtención de los terrenos de los sistemas generales optando como sistema preferente por el de la cesión obligatoria derivada de su inclusión o adscripción a unidad de ejecución cuando ello sea posible, seguido por el de ocupación directa mediante el reconocimiento de un derecho a integrarse en una unidad de ejecución (expropiación con pago en especie sin consentimiento del expropiado) y, en último lugar, por la expropiación.

Pues bien, a la vista de la normativa urbanística autonómica aragonesa que introduce elementos reglados en materia de obtención de suelo para sistemas generales, lo cierto es que en Aragón, tanto por el método de adscripción como por el método de ocupación directa, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento de expropiación, en la práctica se seguirá valorando el suelo conforme a su clasificación urbanística y en realidad se seguirá aplicando de hecho la doctrina de los sistemas generales «de crear ciudad», sólo que el justiprecio lo será en especie, respetándose el derecho de propiedad (art. 33 CE) en conexión con el derecho de igualdad (art. 14 CE) y el art. 17 Carta de Derechos Fundamentales, así como el principio de equidistribución de beneficios y cargas, así como se reparte equitativa y justamente la plusvalía generada con el desarrollo urbanístico.

Con la adscripción se consigue que el suelo que se destina a los sistemas generales como consecuencia del desarrollo urbanístico que prevé el PGOU del municipio, al igual que los otros suelos que se va a desarrollar y se clasifican como urbanizables atribuyéndoseles edificabilidad por el mismo Plan urbanístico, tengan teóricamente la misma clasificación y el mismo derecho a edificar que estos. Por ello, con la adscripción en otra unidad o sector de suelo urbanizable se les permitiría materializar la edificabilidad de manera proporcional, a través de la técnica del aprovechamiento medio y de los coeficientes de homogenización.

Y no se trata de estar valorando expectativas, sino de cumplir con la equidistribución de beneficios y cargas, que no es lo mismo, pues se trata de no sacrificar el derecho de unos en beneficio de otros, que además de disfrutar de los sistemas generales, a su vez también se benefician del desarrollo urbanístico cuando a sus suelos se les atribuye una edificabilidad y/o aprovechamiento que antes no tenían.

Y es que la verdadera situación del suelo no es solo la fáctica, lo que materialmente tiene o se ve, sino que además está su realidad jurídica urbanística que comprende tanto la que le da la norma estatal como la normativa autonómica, y se le podrá llamar «expectativa» pero lo cierto es que el propietario de ese suelo ostenta un derecho de aprovechamiento que se materializará o no, pero lo que no se puede hacer es obviar que lo tiene y que esa circunstancia es además conocida en el mercado por cualquier persona sea o no inversor, de manera que nadie adquiriría al mismo precio o valor un suelo con derecho de aprovechamiento a otro que no lo tiene.

Distinta es la cuestión del coste de la inversión en suelo que la Administración Pública quiere y desea tener por la vía de la expropiación, coste que evidentemente quiere minimizar, pero precisamente aquel propietario que se ve privado del suelo de su propiedad para que haya sistemas generales que benefician al resto de ciudadanos tiene como mínimo el derecho a ser adscrito en un suelo urbanizable o el derecho a ser indemnizado mediante pago en especie con suelo urbanizable y/o a ser indemnizado por el valor de mercado corregido, eliminando las «expectativas» pero no el valor que tiene como tal suelo urbanizable -que sin duda alguna incluye no sólo la realidad material sino la jurídica-, esto es, lo que un mercado sin especulación consideraría que es su valor porque desde luego nunca lo va a obviar.

Por último, y no por ello es menos relevante, hay que tener en cuenta que el sistema de obtención de suelos destinados a sistemas generales por la adscripción de suelos a unidades de ejecución de suelo urbanizable requiere para conocer el valor del suelo que el propietario va a obtener -a diferencia de por la expropiación- los criterios de adscripción, el aprovechamiento medio del PGOU y los coeficientes de homogenización según estudio de mercado.

2.- LA NECESIDAD DE QUE EL PGOU JUSTIFIQUE Y MOTIVE LOS CRITERIOS DE ADSCRIPCIÓN EN LA MEMORIA

Como tal actuación de planeamiento, en la adscripción de los terrenos es fundamental motivar la decisión de adscribir determinados terrenos calificados como sistemas generales a los diferentes sectores de suelo urbanizable. Y es que el control de la

discrecionalidad administrativa en el orden urbanístico impone que en el ejercicio de la potestad discrecional, como presupuesto de legitimación, se han de explicar las razones que determinan la decisión. La justificación ha de hacerse con criterios de racionalidad que han de ser expresados necesariamente en la memoria. Solo así cabe diferenciar la discrecionalidad de la pura arbitrariedad.

Desde un punto de vista formal, de acuerdo con el art. 47 TRLUA, los planes urbanísticos se componen de una serie de documentos: memoria justificativa de la ordenación, planos de información y de ordenación urbanística del territorio, incluyendo mapas de riesgos, normas urbanísticas, catálogos urbanísticos y un estudio económico y documentación ambiental. La legislación urbanística de cada CA determina de manera variable, en relación con los diferentes tipos de planes, las exigencias documentales, cuya inobservancia puede acarrear la nulidad del correspondiente plan.

Se destaca la importancia de la Memoria que necesariamente debe acompañar a todo el Plan General de Ordenación Urbana. Éste no es un documento accidental que pueda existir o no, sino una exigencia insoslayable de la ley que en el art. 4.1 LS establece que “el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado con expresión de los intereses generales a que sirve”. Esta exigencia deriva de la profunda discrecionalidad del planeamiento al desarrollar un producto normativo emanado de la Administración que está habilitado para regular el contenido de la propiedad. Esto explica la necesidad esencial de la memoria como elemento fundamental para evitar la arbitrariedad. En suma, de su contenido ha de fluir la motivación de las determinaciones del planeamiento.²¹

Pues bien, en materia de adscripción de suelos el Tribunal Supremo ya ha resuelto sobre Planes Generales que utilizan la adscripción como sistema de obtención de terrenos destinados a sistemas generales.

Así, el Tribunal Supremo sostiene en las SSTS de 18 de julio de 2013 (EDJ 2013/151828) y 27 de mayo de 2015 (EDJ 2015/111165) que la justificación contenida

²¹ Se habla de la memoria como elemento fundamental para evitar la arbitrariedad en Sentencias del Tribunal Supremo como las de 9 de julio de 1991 (EDJ 1991/7530), 13 de febrero de 1992 (EDJ 1992/1316), o de 26 de julio de 2006 (EDJ 2006/257070).

en la memoria tiene que motivar la aplicación de la técnica de reparto y los coeficientes correctores que se usen, para evitar causar un verdadero perjuicio al propietario del terreno, quien debe conocer el sector en el que se les adscribe y el momento.

Cuando se utilice la adscripción como sistema de obtención de terrenos, el propietario se ve destituido de sus terrenos, que van a ser destinados a sistemas generales, a cambio de un aprovechamiento medio en suelo urbanizable. La Memoria del planeamiento debe asegurarle que todo suelo urbanizable tenga un aprovechamiento medio similar o un valor urbanístico semejante. Es decir, el Plan general que adscribe el suelo con destino a sistema general a diferentes sectores de suelo urbanizable debe necesariamente indicar la superficie en metros cuadrados que se adscribirá a cada sector lucrativo y el momento en que se hará. Además debe expresar claramente los criterios utilizados para la adscripción a los diferentes sectores para poder así comprobar la racionalidad y su relación con la consecución del interés general del planeamiento, finalidad última de toda la actuación administrativa. Una adscripción no puede ser ilógica o irrazonable pues la técnica del aprovechamiento medio y los coeficientes correctores no son suficientes, hay que explicar los criterios de adscripción. Y es que no es indiferente la adscripción que se realiza, por tal razón hay que evitar disfunciones que pueden producirse por atemporalidad de la compensación, además de por ponderación.

3.- LA ADSCRIPCIÓN DE LOS SUELOS DESTINADOS A SISTEMAS GENERALES Y SU RELACIÓN CON EL APROVECHAMIENTO MEDIO (ART. 125 TRLUA) Y LOS COEFICIENTES DE HOMOGENEIZACION (ART. 126 TRLUA) PARA CONSEGUIR LA EQUIDISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y CARGAS

El “aprovechamiento medio” es el resultado de calcular el promedio de los aprovechamientos urbanísticos objetivos establecidos por el planeamiento en un determinado ámbito territorial con objeto de hacer posible la ejecución de planeamiento mediante la equidistribución equitativa entre los propietarios de los aprovechamientos subjetivos y las cargas generadas por el desarrollo urbano, así como la participación directa de la comunidad en las plusvalías urbanísticas.

El art. 125.4 regula el aprovechamiento medio del suelo urbanizable delimitado que se calculará dividiendo por su superficie el aprovechamiento objetivo asignado por el planeamiento a los distintos sectores, ponderando las circunstancias urbanísticas que afecten a cada sector en relación con los demás.

El art. 125.5 determina que para su cálculo se incluirá en la superficie la unidad de ejecución, del sector o del conjunto del suelo urbanizable delimitando los terrenos destinados a sistemas generales incluidos en los mismos y aquellos terrenos o aprovechamientos que, aún hallándose en otra clase de suelo, sean adscritos a ellos por el planeamiento para su obtención.

El art. 126 TRLUA establece los “coeficientes de homogenización”, que deberán necesariamente estar determinados y justificados por usos y tipologías edificatorias en atención a sus respectivos valores de repercusión de suelo urbanizado determinada sobre la base de un estudio de mercado.

La institución jurídica de la unidad de ejecución y del sector y del aprovechamiento medio en la legislación autónoma se apoya en el principio constitucional de igualdad ante la ley (art. 14 CE) y supone la aplicación de dicho principio constitucional al derecho de la propiedad. Quiere esto decir, que el aprovechamiento, en el ámbito de la correspondiente Unidad o Sector tiene por finalidad repartir desde el propio planeamiento aprovechamientos y cargas para cumplir con el principio de igualdad y la consiguiente equidistribución.

Pero la técnica del aprovechamiento no resulta suficiente para conseguir la efectiva equidistribución de beneficios y cargas. La desigualdad urbanística deriva, en primer lugar, de la distinta clasificación del suelo, ya que los propietarios soportan cargas y obligaciones distintas en función de la clasificación del suelo de su propiedad. Pero la desigualdad se manifiesta incluso entre los propietarios de terrenos con una misma clasificación, pues los usos que les asigne el planeamiento pueden no tener la misma rentabilidad económica. En este sentido, en una unidad de ejecución o sector nos podemos encontrar, por ejemplo, con suelo destinado a uso residencial y uso comercial o suelo destinado a uso industrial y uso comercial, los cuales pueden tener rentabilidades económicas muy distintas. Para resolver esta situación surgió la

necesidad de arbitrar una serie de técnicas que diesen respuesta a todas las situaciones, buscando siempre en último término conseguir una aplicación del principio de igualdad lo más justa posible, que son los coeficientes de homogeneización o de ponderación del aprovechamiento, también llamados coeficientes correctores que, como su propio nombre indica, tienen como finalidad corregir las desigualdades subjetivas que se puedan generar en una unidad de ejecución con los usos indicados anteriormente.

Siendo la práctica la que determina el tipo o tipos de coeficientes correctores del aprovechamiento que resulten de necesaria aplicación²².

- **el coeficiente de uso;** resulta procedente su aplicación en aquellos sectores para los que el planeamiento prevea usos principales distintos y que sean susceptibles de generar aprovechamientos económicos diferentes. Por ejemplo, suelo residencial y terciario o industrial y terciario. También será de aplicación si dentro de un mismo uso principal, los usos pormenorizados dan lugar por circunstancias de oferta, de demanda o de cualquier otra índole a productos con aprovechamiento muy distinto.
- **el coeficiente de tipología;** cuando las tipologías edificatorias para un mismo uso generen productos inmobiliarios con rentabilidad económica distinta. Por ejemplo un sector de uso residencial con tres tipologías edificatorias diferentes como vivienda unifamiliar, aislada y agrupada y edificación en bloque.
- **el coeficiente de localización;** cuya regulación es prácticamente inexistente en la ley. Su aplicación debe reconducirse a aquellos supuestos en los que la localización de las fincas dentro del sector o incluso en distintos sectores tiene relevancia económica. Piénsese por ejemplo en aquellos sectores colindantes con el mar, es evidente que no tiene el mismo valor económico una vivienda en primera línea de playa que una vivienda en tercera o cuarta.

²² SERRANO PARDÁ, C y PALAU NAVARRO, J.M “Los coeficientes de ponderación en la legislación urbanística valenciana”. *Revista jurídica de Doctrina, jurisprudencia y Práctica Profesional de Derecho Administrativo*, publicada en la primera quincena de enero de 2012.

En cuanto al momento del establecimiento de los coeficientes de homogeneización tienen que estar preestablecidos en el planeamiento, aunque la normativa permite en el caso concreto que se establezcan estos, en los criterios y bases de actuación de una junta de compensación para proceder a la reparcelación. El área delimitada y el aprovechamiento resultante, deberá garantizar siempre que a los propietarios incluidos en la misma les corresponda, en régimen de igualdad, un aprovechamiento subjetivo idéntico o similar, con independencia de los diferentes aprovechamientos objetivos que el plan permita construir en sus fincas.

Así pues, al igual que los criterios de adscripción y el aprovechamiento medio, los coeficientes de homogeneización son muy importantes puesto que su finalidad es la de lograr que todos los propietarios de una unidad de ejecución o sector tengan aprovechamientos subjetivos idénticos o similares, ya que los diferentes usos, tipologías o localizaciones pueden dar lugar a rentabilidades económicas distintas y el mecanismo idóneo para corregir las desigualdades son los coeficientes correctores, por ello debe prestarse más atención y regularse jurídicamente más detalladamente en la legislación urbanística.

Resulta evidente que el fin que se persigue con la fijación de los coeficientes de homogenización correctores es garantizar la equidistribución e igualdad, por eso el aprovechamiento no debe ser alterado con la fijación de los coeficientes. Este es un límite que trata de garantizar que los derechos de los propietarios no se vean alterados en su conjunto. Los coeficientes de homogeneización sirven para potenciar la equidistribución que garantiza la técnica del aprovechamiento medio, al propiciar una distribución del aprovechamiento subjetivo en función de los usos, tipologías y localización previstos en el planeamiento. Si su función es potenciar la equidistribución prevista por el Plan, es claro que con ellas ésta no se pueda alterar por ello su fijación y las modificaciones de los citados coeficientes que se operen deben estar basados en estudios de mercado con datos objetivos que permitan una justificación correcta de las decisiones adoptadas. Por lo tanto sea cual sea el momento de la determinación de los coeficientes de ponderación, se deben establecer unos límites que deben respetarse, para permitir garantizar una efectiva distribución de los derechos y cargas sin menoscabar el derecho subjetivo de los propietarios.

Expuesto lo anterior se ha de concluir que, según la legislación urbanística de Aragón, por la vía de la adscripción, al propietario del suelo con destino a sistemas generales no sólo se le va a seguir compensando tomando en consideración la clasificación urbanística del suelo -al igual que hace la doctrina de los sistemas generales del Tribunal Supremo-, atribuyéndosele un suelo urbanizable con derecho a un aprovechamiento y cumpliéndose con unos criterios de adscripción que debe conocer el administrado a través de la memoria del plan, sino que se fijan para cumplir con la técnica de la equidistribución de beneficios y cargas, además de un aprovechamiento medio y unos coeficientes de homogenización que han de estar basados en estudios de mercado, es decir, que se toman siempre en consideración las «expectativas urbanísticas» y desde luego el uso y la tipología edificatoria que les da, aunque sea provisionalmente, el planeamiento.

En suma, en Aragón se toma en consideración la verdadera situación del suelo que comprende la básica o fáctica y también la jurídica en su clasificación urbanística y el valor que tiene el suelo en el mercado a través de los estudios de mercado, vía coeficientes de homogenización.

Cuestión distinta es si para la elaboración o modificación del Plan se realizan o no los necesarios estudios de mercado y si se actualizan o no los coeficientes de homogenización de éste por cuanto el mercado no solo es variable (épocas de crisis inmobiliarias, épocas de especulación...) sino que también es «manipulable» en tanto en cuanto sus operadores en ocasiones lo distorsionan. A este respecto, por ejemplo, cabe señalar la intervención de la Administración local y ó autonómica subvencionando o promocionando suelo a bajo precio en numerosos polígonos industriales haciendo competencia a los propietarios de suelo industrial. Ello conlleva que, aun habiéndose ejecutado correctamente el Plan, con su adscripción de suelos, aprovechamiento medio, coeficientes y equidistribución de beneficios y cargas, el valor que obtiene finalmente el propietario de suelo no es el valor de mercado sino un valor menor debido a la competencia de la intervención administrativa (competencia que produce una desventaja para los propietarios de los demás terrenos y un privilegio para la administración pública) en el mercado inmobiliario, principalmente en suelo industrial, aunque también ha ocurrido en suelo residencial en otras épocas.

4.- CONCLUSIONES FINALES

Primera.- En el Derecho urbanístico español, desde la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956 -considerada el acta de nacimiento del Derecho urbanístico español moderno- hasta la Ley 8/2007 y RD Legislativo 2/2008 y el vigente RD Legislativo 7/2015, la regla general ha sido la valoración de los terrenos a efectos de expropiación urbanística conforme a la clasificación urbanística, siguiendo el criterio del destino del suelo y siguiendo los Tribunales la doctrina de los sistemas generales que crean ciudad desde 1994.

Segunda.- Desde la Ley 8/2007 y con el actualmente vigente RD Legislativo 7/2015 y el RD 1492/2011, el criterio de valoración a efectos de expropiación no es el del destino del suelo sino su situación real. De este modo, no se toma el valor de mercado sino el valor real del suelo sin expectativas urbanísticas aunque con determinadas correcciones, factor de localización, etc, de acuerdo con las situaciones básicas de suelo rural y de suelo urbanizado, aplicándose, en concreto, en el primer caso el método de capitalización de rentas.

Tercera.- Además de las correcciones que incluye la actual norma de valoración urbanística estatal, el Tribunal Constitucional ha corregido el nuevo sistema de valoración en cuanto al factor de localización en la STC 141/2014 de 11 de septiembre y en la STC 218/2015 de 22 de octubre, por entender que determinados preceptos vulneran el derecho de propiedad (art. 33 CE) y el derecho de igualdad (art. 14 CE).

Cuarta.- La doctrina del Tribunal Supremo en la valoración del suelo destinado a los sistemas generales que crean ciudad, desde la Sentencia de 29 de enero de 1994, pasando por la Sentencia de la Sala 3º de 30 de junio de 2009 y la Sentencia de la Sala 3ª de 25 de febrero de 2013, ha considerado que el suelo debía valorarse como urbanizable pues, de lo contrario, el expropiado se vería perjudicado al no participar en la equidistribución de beneficios y cargas, y ello tanto si está el suelo clasificado por el planeamiento municipal como suelo no urbanizable como si no consta su clasificación. Sin embargo, desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007 y el RD Legislativo 2/2008 y el RD Legislativo 7/2015, la Sala 3ª del Tribunal Supremo en las Sentencias de 29 de mayo de 2015, de 13 de octubre de 2015 y de 31 de marzo de 2016, viene inaplicando la

doctrina de los sistemas generales al considerar que el criterio de valoración del suelo urbanizable según la clasificación del suelo ha desaparecido y ahora es de aplicación el criterio de la situación fáctica o real de suelo sin expectativas, y solo hay dos situaciones básicas del suelo: rural y urbanizado, de manera que en suelo rural resulta de aplicación el método de capitalización de rentas.

Quinta.- En la vigente normativa aragonesa, Decreto Legislativo 1/2014, en la obtención de suelos con destino a sistemas generales el procedimiento preferente es el de la adscripción de los suelos a una unidad de ejecución o sector de suelo urbanizable, garantizando a los propietarios de los suelos destinados a sistemas generales el derecho de equidistribución de beneficios y cargas que genera el desarrollo urbanístico aragonés al igual que lo hacía la doctrina de los sistemas generales a nivel estatal en la expropiación.

En el procedimiento de adscripción, el propietario de los citados suelos tiene derecho a conocer los criterios de adscripción, el aprovechamiento medio del PGOU y los coeficientes de homogenización elaborados según estudio de mercado, de manera que en la adscripción se toma en consideración la verdadera situación del suelo que comprende la básica o fáctica, pero también la jurídica en su clasificación urbanística con sus expectativas.

Sexta.- En los municipios de Aragón, a fin de no vulnerar el derecho de propiedad (art. 33 CE), el derecho de igualdad (art 14 CE) y el principio urbanístico de equidistribución de beneficios y cargas y la propia normativa urbanística aragonesa en la valoración de los suelos con destino a sistemas generales que se obtengan por expropiación, ha de seguirse aplicando la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo de los sistemas generales que “crean ciudad”.

