ACE 9

Electronic offprint

Separata electrónica

LA VALORACIÓN DEL SUELO EN INGLATERRA. EXISTING USE VALUE Y TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO (REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO)

M^a ASTRID MUÑOZ GUIJOSA

ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y
Entorno [en línea]. 2009, Año III, núm. 9 Febrero P. 23-43

ISSN: [1886-4805](https://doi.org/10.18866/1886-4805)

Website access: http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles_n10/articles_pdf/ACE_9_SA_10.pdf

Access UPCommons: <http://hdl.handle.net/2099/8255>

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

LA VALORACIÓN DEL SUELO EN INGLATERRA. *EXISTING USE VALUE* Y TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO (REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO).

MUÑOZ GUIJOSA, M^a Astrid¹

Remisión artículo: 1-7-2008

Remisión definitiva: 21-9-2008

Palabras clave. Valoración del suelo, plusvalías urbanísticas, sistema inglés de valoración.

Resumen

El vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo diseña un nuevo régimen de valoración del suelo basado en el que en Inglaterra es conocido como criterio del *existing use value*, que atiende al uso a que se encuentre destinado el suelo en el momento de producirse la operación expropiatoria. Tal criterio fue adoptado en Inglaterra en el año 1947 al nacionalizarse el *ius aedificandi*, siendo abandonado pocos años después habida cuenta del fracaso a que dio lugar su aplicación, y no siendo reintroducido desde entonces en el sistema inglés de valoración. Actualmente este sistema se asienta sobre los principios de justa indemnización y de equivalencia, en cuyo cumplimiento la valoración del suelo debe dirigirse a la determinación del valor de mercado del terreno expropiado. El criterio del valor de mercado se encuentra modulado por la denominada regla *no-scheme*, que impide el cómputo en la valoración de las variaciones de valor del terreno debidas al proyecto que da lugar a la expropiación, pero no la toma en consideración tanto de las aptitudes urbanísticas actuales del terreno como de sus potencialidades urbanísticas, definidas en el correspondiente plan y representadas por las licencias que razonablemente se podría haber esperado obtener de no haberse producido la operación expropiatoria.

1. Introducción

Pocos momentos tan propicios como el presente para reflexionar acerca del régimen inglés de valoración del suelo a efectos de cálculo del justiprecio expropiatorio. En efecto, nuestro reciente Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en adelante, TR 2008), de conformidad con la habilitación contenida en la Disposición Final segunda de la ya derogada Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, ha convertido en obligada la mirada al sistema inglés de valoración, habida cuenta de la radical modificación operada por aquél en nuestro propio régimen de valoraciones, régimen que ha quedado desvinculado, al contrario de lo que venía sucediendo bajo la vigencia de la ya

¹M^a Astrid Muñoz: Departamento de Derecho Administrativo, Facultad Derecho, Universidad Complutense, Ciudad Universitaria, Madrid, 28040, Madrid, España. Email: mastridmunozg@der.ucm.es

pretérita Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, de la clasificación del suelo, descansando ahora la valoración en las dos denominadas “situaciones básicas del suelo”, rural y urbanizado. La Exposición de Motivos del citado TR 2008 es contundente a este respecto:

“[...] Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto. En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: hay un suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiendo por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran conforme a su naturaleza (...)”².

Nuestro actual régimen de valoraciones, por tanto, parte de la “valoración de lo existente”, basándose, en expresión de Roca Cladera (2007, p. 438), “en el ser” y no “en el devenir”. Es éste, precisamente, un primer punto en que la referencia al sistema inglés de valoración del suelo resulta obligada, en la medida en que, como señala asimismo el autor citado (2007, p. 432), dicho sistema cuenta con la experiencia, durante la vigencia de la *Town and Country Planning Act 1947*, de la valoración basada exclusivamente en el denominado *existing use value* del terreno, es decir, del valor del terreno de acuerdo con el uso a que se encuentra destinado en el momento de producirse la operación expropiatoria.

De ahí que, existiendo una experiencia comparada de implantación de un sistema como el que establece nuestro TR 2008, su conocimiento resulta de indudable interés a nuestros propios efectos³, máxime cuando, lejos de consolidarse y mantener su vigencia a lo largo de los años, aquél fue abandonado con el cambio de Gobierno, de Laborista a Conservador, sin que posteriormente haya sido eficazmente retomado por los sucesivos Gobiernos de aquel signo habidos en Inglaterra desde entonces⁴. Como pone de manifiesto Fernández Rodríguez (2007b, p. 23), tal ausencia de reintroducción del mencionado criterio del *existing use value* en la valoración del suelo resulta especialmente significativa hoy día, habida cuenta de la oportunidad que a tal efecto ha podido constituir el reciente proceso de reforma del sistema inglés de valoración, proceso que por el contrario (y pese a haber resultado infructuoso en la práctica totalidad de las cuestiones planteadas en materia de valoración del suelo), se ha situado muy lejos de la referida inserción⁵.

² TR 2008, Exposición de Motivos, VI.

³ Y ello amén del interés que reviste el estudio de un sistema en el que claramente se inspiró nuestra primera Ley del Suelo, la Ley de 12 de mayo de 1956 que “bebió en (las) fuentes” de la *Town and Country Planning Act 1947* (Gifreu Font, 2001, p. 399; en el mismo sentido, vid. Serrano Alberca, 1995, p. 28).

⁴ Tal afirmación, no obstante, debe matizarse con la referencia al intento laborista de nacionalización del suelo representado por la *Community Land Act 1975*, intento que introduciendo nuevamente el criterio del *current use value* en la valoración del suelo, se sitúa en la línea marcada por la *Town and Country Planning Act 1947*. No obstante, tal criterio del *current use value* “jamás llegó a tener operatividad”, dado que la Ley de 1975 fue derogada “mucho antes de llegar a su tercera fase aplicativa” (Gifreu Font, 2001, p. 411-412), fase ésta en la que, a diferencia de las dos anteriores en las que el criterio que debía presidir la valoración era el del valor de mercado del terreno, el criterio a utilizar había de ser el *current use value*. Sobre la *Community Land Act 1975*, vid. el citado trabajo de Gifreu, así como Fonseca Ferrandis (1995, p. 27-29), y Ortega Álvarez (1976, p. 513 y ss.; 1977, p. 459 y ss.).

⁵ Ante la unánime opinión de la comunidad científica relativa a la necesidad de reforma del sistema inglés de valoración, dadas las dificultades tanto de orden técnico como interpretativo y aplicativo que el mismo suscita, en 1999 se inició, con la creación de una Comisión (*Compulsory Purchase Policy Review Advisory Group*) encargada de analizar dicho sistema, un proceso de reforma que si bien en lo que a procedimiento expropiatorio se refiere culminó con la introducción de determinadas medidas en la *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, finalizó manera frustrada en lo referente al cálculo de justiprecio en diciembre de 2005, al presentar el Gobierno su respuesta (*Government response to Law Commission Report: Towards a Compulsory Purchase Code*, December 2005) al

Parece obligado, por tanto, preguntarse “cuándo, cómo y por qué” quienes antes que nosotros “emprendieron el viaje” a la valoración del suelo de acuerdo con el *existing use* del terreno, como hace ahora nuestro TR 2008, “decidieron muy pronto volver al punto de partida” (Fernández Rodríguez, 2007b, p. 24). En efecto, tras la (fracasada, según se verá) experiencia del referido criterio de valoración del *existing use value* como base del sistema, el régimen inglés retornó plenamente y de manera definitiva a la regla del *market value* o valor de mercado del terreno, valor cuya determinación pasa en todo caso por el cómputo de lo que aquí es tradicionalmente conocido como “plusvalías urbanísticas” o plusvalías derivadas del planeamiento, plusvalías que en consecuencia, y en cuanto aptitudes y potencialidades urbanísticas que presenta el terreno expropiado, cuentan con el necesario reflejo en la partida del justiprecio referente al valor de aquél, a través de la figura de las *planning assumptions*, que será objeto de comentario más adelante. Tal cómputo de las plusvalías urbanísticas se compatibiliza, no obstante (si bien, como se verá, no sin ciertas dificultades de orden tanto técnico como práctico) con la omisión en la valoración del terreno expropiado de las variaciones que el valor de aquél pueda experimentar como consecuencia del proyecto que da lugar a la expropiación (por aplicación de la llamada regla *no-scheme*), proyecto de cuya *implementation* o efectiva puesta en práctica se prescinde, en consecuencia, en la valoración.

Este es, por tanto, un segundo punto en que resulta esencial a nuestros efectos el análisis del sistema inglés de valoración del suelo, habida cuenta de que el fundamento de la referida desvinculación de clasificación y valoración del suelo en nuestro propio sistema reside en

“[...] el viejo principio de justicia y de sentido común contenido en el artículo 36 de la vieja pero todavía vigente Ley de Expropiación Forzosa: que las tasaciones expropiatorias no han de tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación ni las previsibles para el futuro”⁶.

El estudio de la regla *no-scheme* inglesa, cuyo paralelismo con nuestro art. 36.1 LEF resulta evidente, se revela obligado, dada la compatibilización de aquella regla en el sistema inglés de valoración del suelo con el cómputo de las plusvalías derivadas del planeamiento, compatibilización cuyo conocimiento, configuración técnica y eficacia práctica resultan por tanto necesarios en orden a la emisión de juicios razonados acerca de nuestro propio sistema.

informe final elaborado por la Comisión Legislativa (*Towards a Compulsory Purchase Code: (1) Compensation*. Final Report. December 2003), en la que afirmó no incluir la reforma del sistema dentro de sus prioridades políticas. Ahora bien, pese a esta sorprendente frustrada terminación, cuya auténtica causa subyacente parece encontrarse en el recelo que al Gobierno suscitaba la reforma del sistema, ante los problemas que previsiblemente habrían de derivar de la necesidad de realizar numerosas operaciones expropiatorias con motivo de la celebración de los próximos Juegos Olímpicos del año 2012 en Londres, resulta patente la “huella” dejada por el referido proceso, que ha servido para advertir de las deficiencias del sistema, reforzando la consciencia, en alto grado ya existente, de la necesidad de su reforma. Prueba de ello son las iniciativas llevadas a cabo desde la comunidad científica, desarrolladas tras la respuesta final del Gobierno con el objetivo de promover la reforma de la normativa existente; así, por ejemplo, el Congreso organizado por la *Compulsory Purchase Association* en junio de 2006, con el objetivo de “provide forceful reasoning in order to persuade government to make rational and coherent reforms and not merely to rely on a “period of stability” (Whitehall idiom for “let sleeping dogs lie”)” (Davies, *Position Statement – Compulsory Purchase Association*, September 2006, pág. 1).

⁶ TR 2008, Exposición de Motivos, VI.

Por las razones expuestas, se expone sintéticamente a continuación el vigente régimen inglés de valoración del suelo, refiriendo las principales cuestiones problemáticas que el mismo plantea⁷ y reflexionando, a la vista de lo expuesto, sobre nuestro propio y reciente sistema.

2. Valor de mercado y *existing use value*

2.1. Principio de justa indemnización (*principle of fair compensation*) y valor de mercado

El régimen inglés de valoración del suelo a efectos expropiatorios se basa en el denominado *principle of fair compensation* o principio de justa indemnización, principio de acuerdo con el cual el sujeto expropiado debe recibir una indemnización justa en compensación a la coactiva desposesión del terreno de su propiedad. Dicho principio encuentra a su vez su traducción en términos económicos en el llamado *principle of equivalence* o principio de equivalencia, en cuyo cumplimiento la situación o posición económica del expropiado no ha de sufrir variación alguna como consecuencia del procedimiento expropiatorio, de manera que dicha situación debe ser la misma al inicio y al final del referido procedimiento⁸.

Tal posición económica del expropiado que debe mantenerse inalterada no resulta ser otra sino el *valor de mercado* del terreno objeto de expropiación, único valor que se considera capaz de cumplir con las exigencias derivadas de los citados principios de justa indemnización y de equivalencia⁹. Por ello, la sección 5 (2) de la vigente *Land Compensation Act 1961* dispone que:

⁷ Para un análisis más detallado del vigente régimen inglés de valoración del suelo, así como del frustrado proceso de reforma del mismo a que más arriba se ha hecho referencia, vid. Muñoz Guijosa (2007).

⁸ El carácter básico de tales principios, y en concreto del principio de equivalencia, ha sido subrayado por el Gobierno, al haber éste afirmado que “the concept of equivalence underlies the existing statutory and law provisions” (*Government response to Law Commission Report...*, op. cit., párr. 15).

⁹ El principio de justa indemnización es conocido asimismo en nuestro sistema, al referirse nuestra Ley de Expropiación Forzosa al “justo precio” que ha de pagarse al expropiado. Ahora bien, habida cuenta de que el art. 33.3 CE, sobre garantía expropiatoria, se refiere a la “correspondiente indemnización” mediante la que debe llevarse a cabo la privación de “bienes o derechos”, y no al “justo precio” a recibir por el expropiado, el Tribunal Constitucional ha afirmado que entre la indemnización y el valor económico del bien expropiado debe existir un “proporcional equilibrio (...)”, pues lo que garantiza la Constitución es un razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación” (STC 166/1986), circunstancia ésta que constituye uno de los principales apoyos, como Baño León (2007, p. 3) se encarga de recordar, a favor de la tesis de la imposibilidad de valorar el suelo de acuerdo con el valor de mercado. No obstante, en relación con tal cuestión, y en la misma línea en que como acaba de exponerse se construye el sistema inglés de valoración, afirma acertadamente Fernández Torres (2007, p. 426) que estando *precisamente* en juego en materia de valoración del suelo a efectos expropiatorios “el logro o no de un «razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación» que garantiza la Constitución, es decir, «el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados»”, ello no ha de entenderse sino como la necesaria referencia al *valor de sustitución*, “como sostiene la doctrina constitucional, reflejada por ejemplo en las SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, 166/1986, de 19 de diciembre o 149/1991, de 4 de julio”, habida cuenta de que “es palmario que el equilibrio se rompe cuando la indemnización expropiatoria no proporciona el equivalente económico, que posibilite la sustitución o reposición del bien o derecho”. En este mismo sentido, Martínez de Pisón (2007, p. 965) señala que “valor real es valor de mercado y en cuanto no sea así habremos convertido la expropiación en confiscación”, y ello por razón de que “si lo que la institución expropiatoria persigue es que el patrimonio del expropiado

“The value of the land shall, subject as hereinafter provided, be taken to be the amount which the land if sold in the open market by a willing seller might be expected to realise”.

El valor del terreno objeto de expropiación debe calcularse, por tanto, de acuerdo con la cantidad que el propietario podría obtener razonablemente si vendiese su terreno en el mercado libre. Por ello, el cálculo de aquel valor del terreno a efectos de determinación del justiprecio pasa por el entendimiento de que expropiante y expropiado adoptan las habituales posiciones de comprador y vendedor, que atendiendo a las circunstancias propias del mercado acuerdan determinado precio de venta del terreno objeto de expropiación¹⁰. Dicha cantidad, como podrá imaginarse y como tendrá ocasión de comprobarse, se encuentra profundamente influenciada por las potencialidades urbanísticas del terreno, independientemente de su materialización o realización *actual*, potencialidades que por tanto, como ha sido ya adelantado, y en cuanto componentes del valor de mercado del terreno, se incluyen en la valoración del mismo a efectos expropiatorios¹¹.

2.2. *El existing use value: configuración técnica y eficacia práctica*

El valor de mercado del terreno constituye, por tanto, desde su consagración normativa en el año 1919, una de las bases fundamentales del sistema inglés de valoración del suelo. Y ello incluso, puede decirse, durante la vigencia de la *Town and Country Planning Act 1947*, periodo aquél (1947-1959) en el que como ha sido ya mencionado el valor del terreno a efectos

no resulte alterado, compensando la merma del valor que al mismo supuso el sacrificio expropiatorio, esto no se logrará si el expropiado no puede adquirir en el mercado una cosa análoga a aquella de que se ha visto privado”.

¹⁰ De hecho, la Comisión Legislativa propondrá en su informe final modificar la redacción de la disposición normativa referente a la regla del valor de mercado (la citada sección 5 (2) de la *Land Compensation Act 1961*), incluyendo en la misma la expresa referencia al *willing buyer*, o comprador que desea comprar el terreno, al lado del ya incluido hoy día *willing seller*, o vendedor que desea venderlo; posiciones ambas éstas que se entiende presupone toda operación de compraventa en el mercado libre, y a las que por tanto deben asimilarse las posiciones de expropiante y expropiado, en la medida en que el cálculo del valor del terreno a efectos expropiatorios se encuentra dirigido a la averiguación del valor de mercado de aquél. En tal sentido, vid. por ejemplo los casos *Railtrack plc v Guinness Ltd* [2003] EGLR 124 o *Walton v IRC* [1996] STC 68. Por ello, según la referida propuesta de la Comisión Legislativa, “«market value» of land means the amount which the land might be expected to realise if sold in the open market by a willing seller to a willing buyer” (*Towards a Compulsory Purchase Code: (1) Compensation*. Final Report, párr. 3.12).

¹¹ En materia de cálculo del valor del suelo, y habida cuenta del carácter básico que presentan las que denomina “expectativas urbanísticas” en el valor de mercado de aquél, Baño León (2007, p. 2) afirma que “el valor del suelo en sí mismo considerado y el valor de mercado de ese suelo no son una misma cosa”. Tal afirmación, en realidad, viene simplemente a poner de manifiesto la circunstancia advertida ya por García Belido (1982, p. 54), quien subraya la diferencia existente entre valor en *uso*, valor en *cambio* y *precio* de mercado del suelo, cantidades éstas imposibles de identificación entre sí. Ahora bien, conocida la existencia de estos tres valores, y precisamente por razón de la conciencia de que el propietario del suelo puede obtener determinada cantidad por la venta de aquél en el mercado, incorpora el sistema inglés la regla del *market value* en la valoración del terreno a efectos expropiatorios, puesto que el desconocimiento a tales efectos de la cantidad obtenida por aplicación de la citada regla se entiende supone una ruptura del principio de equivalencia y, por tanto, del principio de justa indemnización.

Es interesante señalar en esta materia de la regla del valor de mercado cómo el origen de la adopción y consagración normativa de la citada regla en el sistema inglés de valoración a efectos expropiatorios (que tuvo lugar en 1919, con su incorporación a la sección 2 (2) de la *Acquisition of Land Act*) se halla en la necesidad de *reducir* el justiprecio a satisfacer por las autoridades públicas de la Inglaterra de la primera posguerra mundial, justiprecio calculado hasta entonces en base al principio del *value to the owner* o valor del terreno para el propietario expropiado, quien adoptando la posición de *unwilling seller*, como consecuencia a su vez de la toma en consideración del carácter coactivo de la transferencia del terreno objeto de la expropiación, recibía por lo general cantidades superiores a los precios de mercado.

expropiatorios se hubo de calcular atendiendo exclusivamente al *existing use value* del terreno. Tal afirmación puede ciertamente realizarse, habida cuenta de que dicho criterio de valoración aparece en aquel momento histórico como la necesaria consecuencia de la nacionalización del *ius aedificandi* por la referida Ley, y no ya, pues, como una auténtica excepción a la regla del valor de mercado.

En efecto, la llegada al poder del gobierno Laborista¹² en 1945 determinó un cambio de política en materia del suelo y cálculo del justiprecio, cambio que se reveló necesario dado el estado de destrucción en que el país se encontraba por efecto de la Segunda Guerra Mundial. Exigiendo tal situación una respuesta de los poderes públicos, y consistiendo esta última principalmente en la reconstrucción física del país, previa expropiación de amplias extensiones de suelo, la reducción de la cantidad a pagar a los expropiados resultaba imprescindible para poder afrontar tal necesaria tarea desde el punto de vista económico. Será por tanto esta necesidad de abaratar el coste de las expropiaciones que los poderes públicos se vieron forzados a llevar a cabo, la que marcará el decisivo cambio que representa la *Town and Country Planning Act 1947*.

En estas circunstancias, y de acuerdo con la recomendación de claro signo nacionalizador contenida en el *Informe Uthwatt*¹³, la solución arbitrada por la referida Ley fue la expropiación general de toda potencialidad urbanística del terreno, esto es, de toda posibilidad de edificación en el terreno propio. Dicha expropiación determinó la necesidad de proceder a la previa adquisición onerosa de ese derecho a edificar o *ius aedificandi*, no perteneciente ya al propietario del suelo, sino al Estado, como requisito para la posible realización de cualquier operación de construcción o edificación.

De ahí que, no comprensivo ya el derecho de propiedad del suelo del *ius aedificandi*, que había sido nacionalizado, se pensase (quizá algo ingenuamente) que el valor de mercado del terreno equivaldría al *existing use value*, es decir, al valor que a aquél corresponde de acuerdo con el uso a que se encuentra *actualmente* destinado, sin consideración de potencialidad urbanística alguna. Tal es la razón por la que más arriba se ha afirmado que el criterio del *existing use value* en la valoración del terreno expropiado no aparece en realidad como una excepción a la regla de valor de mercado¹⁴, sino como la necesaria consecuencia de la nacionalización del *ius*

¹² Gifreu Font (2001, p. 393) pone de manifiesto el hecho de que las distintas Leyes habidas en materia de suelo y cálculo del justiprecio expropiatorio responden a la “rotación en el poder de los dos partidos mayoritarios en la escena política británica, el conservador y el laborista”. Compartiendo tal afirmación en lo que a las Leyes de 1947 y de 1975 se refiere (pudiendo añadir incluso a las mismas la *Land Commission Act 1967*, Ley ésta de corta vigencia, que si bien no abandona el criterio del valor de mercado ni lleva a cabo nacionalización formal alguna, establece el llamado *Betterment Levy*, carga impuesta sobre el valor urbanístico del terreno con la que se gravaba la realización de numerosas actividades en el mercado inmobiliario), debe reiterarse aquí la continuidad de base que viene desde hace años caracterizando el sistema inglés de valoración del suelo, pese al signo laborista del Gobierno en el poder, signo que se mantiene desde hace ya más de una década, y bajo cuya influencia ha tenido lugar el ya referido proceso de reforma del sistema.

¹³ *Uthwatt Committee on Compensation and Betterment*. Final Report, 1942. Dicha Comisión había sido creada precisamente “«to make an objective analysis of the subject compensation and recovery of betterment in respect of public control and use of land», with a view to making recommendations for action before the end of the war «to prevent the work of reconstruction thereafter being prejudiced»” (extraído de The Law Commission Consultation Paper No 165, *Towards a compulsory Purchase Code: (1) Compensation*, June 2002, párr. 2.8).

¹⁴ No puede, por tal razón, compartirse la opinión de Gifreu Font (2001, p. 402), quien contrapone el *existing value* al *market value* (en el mismo sentido, vid. Roca Cladera, 2007, p. 432). Tal contraposición entre *existing use value* y *market value* se produjo en efecto, como se verá, en el plano *práctico* del efectivo empleo de aquel criterio por

aedificandi operada por la Ley de 1947. Las palabras de Viscount Klimuir, Lord Chancellor en 1959, resultan significativas a este respecto:

"[...] The State took over all development rights. Before anybody could carry out development, he had to buy back the right to develop by paying a development charge (...). It was assumed that, in these circumstances, land would be bought and sold in the market at existing use value. As a logical consequence of this it was provided that compensation for land bought compulsorily should be limited to existing use value"¹⁵.

Así configurado técnicamente, el sistema fracasó en el plano de su aplicación práctica. Sin que ni propietarios ni operadores urbanísticos asumiesen la cantidad a pagar al Estado como un auténtico "precio de compra del *ius aedificandi*", dicha cantidad fue considerada más bien como un impuesto más a satisfacer en el proceso de desarrollo urbanístico, circunstancia ésta que produjo un doble efecto, a saber, la paralización, en primer lugar, del mercado inmobiliario, habida cuenta fundamentalmente del mayor coste del producto final, y en segundo lugar el "encarecimiento de las compraventas en el sector privado" (Gifreu Font, 2001, p. 403)¹⁶, en la medida en que a tal encarecimiento se sumó el hecho de que, considerada la cantidad a satisfacer al Estado como un impuesto más, los precios de mercado del suelo no quedaron limitados (como pensaron los creadores de la Ley de 1947) al *existing use* de los terrenos, sino que continuaron incorporando las potencialidades urbanísticas de aquéllos. Tal valoración del terreno de acuerdo con su *existing use* se produjo únicamente a efectos de cálculo de los justiprecios expropiatorios, lo que provocó la disociación de estos últimos respecto del valor de mercado, dada la enorme diferencia existente entre la cantidad que podía obtenerse por la venta del terreno en el mercado y la que efectivamente se obtenía como resultado de una operación expropiatoria.

El fracaso de este sistema basado en la nacionalización del *ius aedificandi* y la valoración en consecuencia del terreno de acuerdo con su *existing use value* determinó su abandono, con la desnacionalización en 1953 del derecho a construir y la derogación en 1959 del criterio del *existing use value* en el cálculo del justiprecio expropiatorio¹⁷, criterio éste que no ha vuelto a ser eficazmente establecido en Inglaterra desde entonces¹⁸.

aplicación de la *Town and Country Planning Act 1947*; pero desde el punto de vista de la construcción técnica del sistema, como ha sido expuesto, la nacionalización del *ius aedificandi* exigía, so pena de incoherencia (insisto, en el plano técnico) con la regla del valor de mercado, la adopción del criterio del *existing use value* en la valoración del terreno a efectos expropiatorios.

¹⁵ *Handsard* (HL) 14th April 1959, col. 579. Es precisamente en 1959, tras la desnacionalización del *ius aedificandi*, cuando quedó plenamente restaurada la regla del valor de mercado en el cálculo del valor del terreno a efectos expropiatorios.

¹⁶ En este mismo sentido, vid. Fonseca Ferrandis (1995, p. 27), quien afirma que la aplicación de la Ley de 1947 determinó "la paralización del mercado inmobiliario y, en definitiva, el fracaso del sistema diseñado por la misma".

¹⁷ Por ello, durante el periodo 1953-1959, a los problemas que en el plano práctico planteaba la aplicación de la regla del *existing use value* se añadió además la inconsistencia, desde el punto de vista técnico, del mantenimiento de esta última, pues de acuerdo con su concepción original, la misma quedó consagrada en cuanto necesaria consecuencia de la nacionalización del *ius aedificandi*. Desnacionalizado tal derecho a construir en 1953, el mantenimiento del *existing use value* en la valoración del suelo a efectos expropiatorios quedará por tanto desprovisto de todo sustento técnico.

¹⁸ Sobre la *Community Land Act 1975*, vid. *supra* nota 5.

2.3. Existing use value y valoración de las “situaciones básicas del suelo” en el TR 2008

Expuesta la experiencia inglesa de valoración del terreno conforme al valor derivado del uso a que aquél se destina en el momento de producirse la operación expropiatoria, cabe preguntarse, a la vista del fracaso que en el plano práctico caracterizó la asunción y aplicación de aquel criterio en Inglaterra y de su definitivo abandono desde 1959, acerca del sentido y justificación técnica de la adopción en nuestro actual régimen de valoraciones de este criterio del *existing use value* del terreno como criterio básico en la valoración del suelo, de acuerdo con la decidida voluntad expresada en el TR 2008 de valorar “lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto”, y la consecuente referencia a la “situación básica del suelo”, rural o urbanizado¹⁹, a efectos de cálculo del justiprecio expropiatorio.

En cuanto a lo primero, es difícil encontrar el sentido de que pueda revestirse la adopción del criterio del *existing use value*, criterio cuya aplicación determinó una experiencia tan poco halagüeña desde el punto de vista práctico, paralizando el mercado inmobiliario, encareciendo las operaciones realizadas en el sector privado, y produciendo un definitivo “divorcio” entre los precios de mercado y los justiprecios expropiatorios, muy inferiores a aquéllos²⁰. Tal dificultad se ve además acrecentada, y teniendo por supuesto presente la distancia espacio-tiempo que separa la realidad social, económica y jurídica española actual y la de la Inglaterra de la segunda posguerra mundial, por el hecho de que con la adopción del criterio del *existing use value* no se pretende entre nosotros “permitir que las autoridades locales (realicen) actuaciones urbanísticas que antes no habrían podido costearse” (Gifreu Font, 2001, p. 414), no resultando ser por tanto la razón subyacente al cambio de régimen de valoración del suelo la necesidad de abaratar el coste de su adquisición por los *poderes públicos*, sino más bien abaratar, en la inmensa mayoría de los casos, la cantidad que ha de satisfacer un sujeto privado, el agente urbanizador, movido por la búsqueda de su propio beneficio²¹.

A tal difícil comprensión del sentido del cambio del nuestro régimen de valoración del suelo debe añadirse asimismo su poca sustentación desde el punto de vista técnico-jurídico. Y ello porque, atendiendo a la manera en que quedó configurado técnicamente el sistema inglés de

¹⁹ Exposición de Motivos, VI.

²⁰ Martínez de Pisón (2007, p. 974-975) señala a este respecto que “no termina de entenderse bien cómo puede servir el nuevo diseño del régimen de valoración para frenar” la inflación y la especulación, objetivo prioritario, según parece, perseguido por reforma de nuestro régimen de valoraciones; y ello porque “que en procesos marginales (como lo son, v. gr., la expropiación u otros procesos forzosos de transmisión) se actúe con valores distintos de los de mercado, sin considerar parte de los componentes reales del precio de mercado, es algo absolutamente ajeno al loable intento de modificar el comportamiento de ese mercado con el objetivo de frenar o reducir el precio del suelo y de poner coto a las prácticas especulativas”. De ahí que, a juicio del citado autor, y aún consciente de la imposibilidad tanto desde el punto de vista jurídico-constitucional como práctico que ello comporta, “la única forma de que los criterios de valoración de esta ley pudieran cumplir con ese cometido antiinflacionista y antiespeculativo sería estandarizando la ejecución pública del planeamiento (y también de la edificación) mediante sistemas también públicos en los que la titularidad del suelo fuera asumida directamente por la Administración o por concesionarios de la misma mediante procesos de transmisión de la propiedad en los que el precio se estableciera con arreglo a dichos criterios”.

²¹ En este sentido, comentando el nuevo estatuto jurídico de la propiedad del suelo y en relación con el mismo, el nuevo régimen de valoración del suelo, Fernández Rodríguez (2008, p. 29) pone expresivamente de manifiesto que “la nueva Ley no ha eliminado las plusvalías que para los particulares genera la urbanización”, sino que por el contrario “¡se las ha entregado al agente urbanizador, en perjuicio del propietario!”.

valoración basado en el *existing use* del terreno, la adopción de tal criterio aparece como necesaria consecuencia de la nacionalización del *ius aedificandi*, nacionalización que, pese a alguna opinión doctrinal en contra, no parece haber sido llevada a cabo por nuestra vigente normativa estatal de suelo.

En efecto, y pese a que algún autor, como Serrano Alberca (2007, p. 97), ha querido extraer de la dicción del ya derogado art. 7.2 de la Ley 8/2007 (actual art. 7.2 TR 2008) la nacionalización del *ius aedificandi*²², la efectiva toma en consideración en la valoración del terreno de las denominadas “expectativas urbanísticas”, que de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 23.1 a) y 25.2 TR 2008²³ ha de llevarse a cabo en cuanto mecanismo “corrector” del criterio del *existing use value*, añadiendo a la cantidad obtenida por aplicación de este criterio la obtenida por aplicación de lo dispuesto en los citados preceptos²⁴, resulta significativa de que aquella nacionalización no se ha producido auténticamente²⁵.

Ahora bien, descartada la posible sustentación técnica del criterio del *existing use value* en la previa nacionalización del *ius aedificandi*, su justificación pretende encontrarse, no obstante, y como ha sido ya referido, en un precepto que a juicio del legislador ha pasado inadvertido durante más de cincuenta años, el art. 36 LEF. Tal es la razón por la que resulta necesario en

²² Basándose en lo dispuesto en el art. 7.2 de la Ley 8/2007 (según el cual “la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda...”), Serrano Alberca afirma que “esta previsión legal establece una verdadera nacionalización del aprovechamiento urbanístico reconocido en un planeamiento incluso aunque se trate de un suelo que contenga todos los requisitos para ser urbano, hasta tanto no se haya terminado la urbanización”.

²³ Antiguos arts. 22.1 a) y 24.2, respectivamente, de la Ley 8/2007.

²⁴ Tal es el sentido en que autores como Roca Cladera (2007, p. 58) o Baño León (2007, p. 11) justifican lo dispuesto en los citados preceptos. De acuerdo con el art. 23.1 a) TR 2008 (antiguo art. 22.1 a) de la Ley 8/2007), el valor del suelo en situación de rural obtenido por capitalización de la renta “podrá ser corregido al alza hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan”. Reconociendo que “el plusvalor que puede obtenerse por elementos tales como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica están directamente ligados a una perspectiva urbanística”, Baño parece considerar que si bien tal previsión representa un “sacrificio de la congruencia” de la Ley en materia de valoración, que parte del criterio de valoración conforme al estado en que se encuentre el terreno (su “situación”), aquella resulta necesaria en supuestos de “suelos improductivos situados en zonas estratégicas o que tienen un entorno singular, pues el método de capitalización de rentas podría conducir a un infravalor”.

El mismo autor citado reconoce igualmente que “la ley -es justo reseñarlo- también ha sido sensible a la valoración, siquiera sea parcial, de la expectativa urbanística en los suelos urbanizables, que cuentan con una ordenación pormenorizada”, y ello en la medida en que “el artículo 24 [de la Ley 8/2007, actual art. 25 TR 2008] al indemnizar la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización está en rigor indemnizando una parte de la plusvalía urbanística otorgada por el plan” (*Ibíd.*, pág. 12). De ahí que, en el mismo sentido, Roca afirme que la Ley “sí atribuye a la propiedad del suelo una parte de las expectativas generadas por los planes”, permaneciendo, por tanto, “un rescoldo del derecho a la apropiación ex ante por parte de la propiedad privada del suelo del aprovechamiento urbanístico generado por el planeamiento”.

²⁵ Razonamiento éste al que hay que añadir, por supuesto, la falta de nacionalización expresa o formal del *ius aedificandi*, al contrario de lo que ha sucedido con el tradicionalmente llamado “derecho a urbanizar”, que sí resulta formalmente nacionalizado (Fernández Rodríguez, 2007a, p. 7), al haberse calificado la urbanización como “servicio público” por la Ley, eso sí, “sin perjuicio de las peculiaridades” que la legislación urbanística “prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo” (art. 6 a) del vigente TR 2008).

este momento analizar la regla *no-scheme* inglesa, así como la articulación de la misma con la figura de las *planning assumptions*, pilares ambos de carácter básico en el sistema inglés de valoración del suelo junto con la regla del valor de mercado; y ello en la medida en que aquel análisis puede resultar de utilidad a los efectos de valorar el auténtico alcance de ese “olvido” que en nuestra realidad jurídica en materia de valoración del suelo ha pretendido hallar el legislador de 2007.

3. Omisión del proyecto que da lugar a la expropiación (*no-scheme rule*) y valoración de aptitudes y potencialidades urbanísticas del terreno (*planning assumptions*)

La regla del valor de mercado, pilar básico como se ha dicho en el sistema inglés de valoración del suelo desde 1919 (con el “paréntesis” de los años 1947 a 1959, según ha sido expuesto), se encuentra complementada por las otras dos bases citadas, esto es, la regla *no-scheme* y las *planning assumptions*. Tanto la configuración de estas dos bases del sistema, aisladamente consideradas, como la coordinación de una y otra de acuerdo con aquella previa configuración, constituyen las principales fuentes de problemática a niveles técnico y práctico del sistema inglés de valoración del suelo²⁶.

Independientemente de la consideración conjunta de las dos últimas bases referidas, que justifica su inclusión en un mismo epígrafe en este estudio, conviene a efectos de claridad expositiva exponer, siquiera brevemente, cada una de ellas por separado, debiendo comenzar tal exposición por el análisis de la regla *no-scheme*.

3.1. La regla *no-scheme*

De acuerdo con la *no-scheme rule*, conocida también con el nombre de *Pointe Gourde rule*²⁷, la valoración del terreno a efectos expropiatorios debe realizarse sin atender a las variaciones de

²⁶ De hecho, una de las tareas principales encomendadas a la Comisión Legislativa en el seno del proceso de reforma del sistema expropiatorio y de valoración del suelo fue precisamente el análisis de la regla *no-scheme* y la proposición de soluciones a la vista de los problemas derivados de aquélla, localizados en tal proceso analítico. Así, en la declaración de política gubernamental de diciembre de 2001 el Gobierno señaló que “the Law Commission, in its Consultative Report, would be seeking views on a number of issues, including: (a) The principles relating to the disregard of the effects of “the scheme” in determining value” (Department of Transport, Local Government and the Regions, *Compulsory Purchase and compensation: delivering a fundamental change*, December 2001, párr. 3, extraído de The Law Commission Consultation Paper No. 165 *Towards a Compulsory...*, op. cit., párr. 1.8).

²⁷ Y ello por razón de que el *leading case* en esta materia de omisión en la valoración del terreno del proyecto que da lugar a la expropiación es, precisamente, el caso *Pointe Gourde Quarrying and Transport Co v Sub-Intendent of Crown Lands*, de 1947. Ahora bien, en la medida en que existen dos versiones, la jurisprudencial y la escrita, de la regla que ahora se comenta, y en que la propia versión jurisprudencial ha conocido muy diversas interpretaciones, que han dado lugar a muy divergentes fallos por parte de los Tribunales, la Comisión Legislativa opta por la expresión *no-scheme rule*, comprensiva de todas las versiones e interpretaciones de la citada regla (The Law Commission Consultation Paper No 165, *Towards a Compulsory Purchase Code...*, op. cit., párr. 6.3), expresión que es utilizada aquí, en consecuencia, para hacer referencia a la necesaria omisión en la valoración del terreno expropiado de los aumentos y reducciones en el valor de aquél producidos por el proyecto que da lugar a la expropiación.

valor (aumentos o reducciones) que sean debidas al proyecto que ha dado lugar a la expropiación²⁸.

De origen jurisprudencial, es importante señalar que desde su adopción por los Tribunales en el s. XIX la regla *no-scheme* no ha impedido la toma en consideración, en la valoración del terreno expropiado, de las potencialidades urbanísticas del mismo, al no identificarse aquel *scheme* al que hace referencia tal norma ahora objeto de estudio con el plan o documento urbanístico correspondiente, sino con un determinado *proyecto* (de alcance mayor o menor, como se verá) para cuya ejecución se acomete la concreta operación expropiatoria²⁹. De hecho, muy pronto la regla *no-scheme* encontrará una importante matización y modulación en el concepto de la *special suitability* o aptitud especial del terreno para el desarrollo en el mismo del uso al que la autoridad expropiante se propone destinarlo, de acuerdo con el proyecto que da lugar a la expropiación, aptitud especial que en determinadas circunstancias sí será incluso considerada a la hora de valorar el terreno expropiado³⁰.

Precisamente este concepto de la *special suitability* del terreno expropiado y la previsión de su cómputo en determinados supuestos constituirá la primera consagración normativa de la regla *no-scheme*, al quedar incluido aquél en la sección 2 (3) de la *Acquisition of Land Act 1919*, pasando posteriormente a la sección 5 (3) de la vigente *Land Compensation Act 1961*³¹. A tal consagración en el derecho escrito de la citada regla deben añadirse, además, una serie de previsiones relativas a la omisión en la valoración del terreno expropiado de las variaciones de valor experimentadas por los terrenos contiguos a aquél como consecuencia asimismo del proyecto que da lugar a la expropiación, previsiones éstas incluidas en la sección 9 de la *Town and Country Planning Act 1959*, que posteriormente pasaron a la sección 6 de la Ley de 1961.

No obstante, como puede observarse, la consagración de la regla *no-scheme* en el derecho escrito resulta ser solamente parcial, habida cuenta de que ningún precepto se refiere expresamente al núcleo central y básico de la regla, esto es, a la omisión, a efectos de valoración del terreno expropiado, de los aumentos y reducciones experimentados por el valor de aquél como consecuencia del proyecto que da lugar a la expropiación. Este carácter parcial de la consagración normativa de la referida regla será una de las principales causas de

²⁸ Pese a que, originariamente, esta regla surgió para evitar el cómputo de los *aumentos* de valor del terreno expropiado provocados por el proyecto que daba lugar a la expropiación, su desarrollo posterior determinó que en aplicación de la misma se omitiesen también las *reducciones* experimentadas por aquel valor, que encontrasen su causa asimismo en el referido proyecto.

²⁹ Ello no podía ser de otra forma, si se tiene en cuenta la causa subyacente a la adopción jurisprudencial de esta norma, que no es otra sino la manera en que los Tribunales interpretaron el ya conocido principio del *value to the owner* (principio por cuya aplicación, como es también ya sabido, resultaban altos justiprecios expropiatorios a satisfacer a los expropiados, razón por la que aquél fue sustituido en 1919 por la regla del valor de mercado). En efecto, los Tribunales entenderán que cualquier valor que sólo pueda ser originado y disfrutado por la autoridad expropiante, a través del *proyecto* que da lugar a la expropiación, no queda comprendido dentro de ese valor del terreno para el propietario, formando parte, por el contrario, de su valor para el adquirente.

³⁰ En este sentido, vid. el caso *Gough and Apartida v Silloth and District Joint Water Board* [1904] 1 KB 417, en el que el Tribunal entenderá que debe considerarse en la valoración del terreno expropiado la aptitud especial que éste último presentaba a efectos de construcción de un embalse en el mismo, propósito éste con el que había sido expropiado el terreno.

³¹ En redacción dada por la *Planning and Compensation Act 1991* (Anexo 15, párr. 1), la sección 5 (3) de la *Land Compensation Act 1961* dispone que "the special suitability or adaptability of the land for any purpose shall not be taken into account if that purpose is a purpose to which it could be applied only in pursuance of statutory powers, or for which there is no market apart from the requirements of any authority possessing compulsory purchase powers".

inseguridad en lo que a aplicación e interpretación de aquélla se refiere, habiendo optado generalmente la jurisprudencia por considerar las versiones jurisprudencial y escrita como partes coexistentes de un mismo principio jurídico, interpretando y aplicando incluso cada una de aquéllas de manera independiente y autónoma respecto de la otra³².

De esta forma, pese a la aparente sencillez de una norma que simplemente prohíbe la toma en consideración de las variaciones producidas en el valor del terreno expropiado como consecuencia del proyecto que da lugar a la expropiación, su aplicación se presenta como una tarea complicada, dada la dispersión normativa existente en la materia. Pero no es ésta la única dificultad existente a la hora de proceder a tal aplicación. Y no lo es porque la misma versión judicial de la regla *no-scheme* ha sido objeto de muy distintas interpretaciones, interpretaciones por cuya virtud se ha conferido a aquélla muy diversos alcances, con la consiguiente traducción operativa de la diversidad y divergencia en las cantidades a satisfacer a los expropiados, más elevadas en unos casos, y más reducidas en otros; y ello sorprendentemente como consecuencia de la aplicación de la misma regla *no-scheme* e incluso de la misma versión judicial de aquélla.

Tal diversidad de interpretaciones parte fundamentalmente de la distinta comprensión de concepto *scheme* o proyecto que da lugar a la expropiación, a los concretos efectos de su omisión en la valoración del terreno expropiado, de manera que cuanto más amplio sea el concepto que se adopte de tal proyecto que origina la expropiación, más amplio será el alcance de la regla y, consecuentemente, menor será la cantidad a percibir por el expropiado; y viceversa, cuanto más reducido sea el concepto de proyecto, más reducido será el alcance de la regla y mayor la cantidad a percibir³³.

A su vez, y aparte de la grave cuestión operativa referente a las diferencias en cuanto a la cantidad que puede llegar a recibir el expropiado, la aplicación práctica de la regla *no-scheme* da lugar a un problema añadido, problema que además se acentúa según la interpretación que

³² Inseguridad ésta relativa a la coexistencia de las versiones judicial y escrita de la regla a la que se unen asimismo las dificultades interpretativas que ambas versiones presentan, dificultades que en el caso de la versión escrita derivan fundamentalmente del enrevesado lenguaje empleado en la misma. Por ello, la Comisión Legislativa recomendará poner fin a dicha problemática, a través de la revocación y sustitución de toda la normativa existente, tanto escrita como jurisprudencialmente establecida, en materia de regla *no-scheme*. En tal sentido, y de acuerdo con su propuesta a este respecto, “all previous rules, statutory or judge made, relating to disregard of “the scheme” will cease to have effect” (The Law Commission Final Report *Towards a Compulsory...*, op. cit., párr. 8.3).

³³ De ahí la extraordinaria diferencia en el resultado a que da lugar, por ejemplo, la concepción del *scheme* bien como *underlying scheme* o proyecto que “subyace” a la operación expropiatoria o bien como proyecto que de manera *directa e inmediata* da lugar a la expropiación. Un ejemplo de aplicación de la primera de tales concepciones puede ser el caso *Bird & Bird v Wakefield MDC*, de 1978 (2 EGLR 16) en el que la expropiación de determinado terreno para su conversión en zona industrial se incluyó a los solos efectos de valoración de aquél, y en cuanto “proyecto subyacente a la expropiación”, dentro de un anterior plan a través del cual, sin propósito de expropiación alguna, se había previsto la reurbanización de una amplia zona en la que dicho terreno se encontraba físicamente incluido; la cantidad que percibió el expropiado fue considerablemente inferior a la que hubiese percibido si el proyecto a tener en cuenta a efectos de aplicación de la regla *no-scheme* hubiese sido el que directamente dio lugar a la expropiación de su terreno para su conversión en zona industrial. Todo lo contrario ocurrió en el caso *Bolton MBC v Tudor Properties*, de 2000 (RVR 292) en el que, desechando expresamente la interpretación del proyecto a los efectos de aplicación de la regla *no-scheme* como *underlying scheme*, lo que habría dado lugar a la omisión de todas las operaciones realizadas en los terrenos contiguos al expropiado desde el año 1980, aquella regla fue aplicada omitiendo exclusivamente el proyecto que de manera directa dio lugar a la expropiación del terreno en cuestión, proyecto cuya ejecución había comenzado quince años después, en 1995; de ahí que sí se incluyesen en la valoración del terreno expropiado los incrementos en el valor de aquél derivados de las operaciones realizadas entre 1980 y 1995.

previamente se haya llevado a cabo de la citada regla se sitúe en la línea de la ampliación de su ámbito de aplicación. Tal problema no es otro sino el que se deriva de la necesidad de reconstruir la historia urbanística (*rewriting history*) de la zona eventualmente afectada por el proyecto que da lugar a la expropiación; y ello porque cuanto más generosa haya sido la interpretación de la regla *no-scheme*, de acuerdo con una concepción amplia del proyecto que da lugar a la expropiación, la aplicación de aquella regla exigirá retrotraerse más atrás en el tiempo, así como atender espacialmente a mayores extensiones de terreno, a los efectos de averiguar, o mejor, imaginar lo que hubiese ocurrido durante aquel periodo temporal y en aquel ámbito espacial de no haber existido proyecto alguno³⁴.

Tales resultan ser, sintéticamente expuestos, los principales problemas que plantea la regla *no-scheme* ahora objeto de comentario³⁵. A la vista de los mismos, y de otras cuestiones en cuyo conocimiento nos resulta vedado entrar en este momento, la Comisión Legislativa realiza una serie de propuestas a los efectos de solucionar las dificultades interpretativas y aplicativas de aquella regla, propuestas que fundamentalmente parten de la concepción del *scheme* a tales efectos como proyecto que de manera directa da lugar a la expropiación³⁶.

3.2. Planning assumptions

De acuerdo con la exposición realizada de la regla *no-scheme*, como es sabido de carácter básico en el sistema inglés de valoración del suelo, se habrá podido comprobar cómo la misma no ha estado vinculada en ningún momento a la omisión en la valoración del terreno expropiado de lo que aquí conocemos como plusvalías derivadas del planeamiento, en

³⁴ Resulta significativa respecto a la necesidad de proceder a tal “reescritura de la historia” la siguiente cita del caso *Myers v Milton Keynes DC*, de 1974 (1WLR 696, 704): “The valuer must cast aside his knowledge of what has in fact happened in the past eight years due to the scheme. He must ignore the developments which will in all probability take place in the future ten years owing to the scheme. Instead, he must let his imagination take flight to the clouds. He must conjure up a land of make-believe, where there has not been, nor will be, a brave new town, but where there is to be supposed the old order of things continuing (...)”.

³⁵ Merece la pena referir en este momento las ideas o referencias a tener en cuenta en la aplicación de la regla *no-scheme* señaladas por Lord Nicholls, tras llegar a la Cámara de los Lores (*House of Lords*) el conocimiento del caso *Waters v Welsh Development Agency* en 2004 (2 EGLR 103), ideas aquéllas a las que se hizo expresa referencia en el seno del Congreso organizado en 2006 por la *Compulsory Purchase Association*, en cuanto criterios de gran utilidad ante las dificultades que plantea la referida aplicación. Atendiendo siempre al hecho de que el cálculo del valor del terreno expropiado debe cumplir con las exigencias derivadas del principio de equivalencia, Lord Nicholls señala que (extraído de K. Davies, *Position Statement – Compulsory Purchase Association*, op. cit., págs. 3-4):

- (1) *Point Gourde* must not be “pressed too far”;
- (2) it must not lead to a valuation exercise that is unreal or virtually impossible;
- (3) it must not result in a gross disparity with market values of comparable adjoining properties not acquired (...);
- (5) relevant official documentation of the acquiring authority is normally a reliable indication of the scope of the “scheme” i.e. in respect of the land;
- (6) when in doubt interpret the “scheme” narrowly, not widely.

³⁶ Proyecto que queda además, de acuerdo con la propuesta de la Comisión Legislativa, y bajo ciertas condiciones, vinculado a la *Compulsory Purchase Order* (CPO) u orden de expropiación, instrumento esencial en el procedimiento expropiatorio en el que, además de justificarse la necesidad del recurso a la operación expropiatoria con vistas a la ejecución de un concreto proyecto, queda fijado el específico alcance de aquélla. Sobre ésta y el resto de las propuestas de la Comisión Legislativa en materia de regla *no-scheme*, vid. The Law Commission Final Report *Towards a Compulsory...*, op. cit., párr. 8.3.

Inglaterra consideradas aptitudes y potencialidades urbanísticas del terreno³⁷. Ha podido incluso comprobarse cómo desde momentos muy recientes a la adopción jurisprudencial de la regla *no-scheme* se entendió que ésta no impide, tampoco, la toma en consideración, en determinados casos, de la *special suitability* o aptitud especial del terreno expropiado para dar cabida al uso a que pretende destinarse aquél, de acuerdo con lo dispuesto en el proyecto que origina la expropiación.

Dicho cómputo de aptitudes y potencialidades urbanísticas del terreno, que tiene lugar precisamente a través de la figura ahora objeto de comentario, las *planning assumptions*, no obstante la imposibilidad de atender a las variaciones experimentadas por el valor del terreno expropiado como consecuencia del proyecto que da lugar a la expropiación, resulta posible habida cuenta fundamentalmente de que tal *scheme* o proyecto a que se refiere la mencionada regla *no-scheme* no se encuentra identificado con el plan o documento urbanístico atributivo de las aptitudes y potencialidades urbanísticas que corresponden al terreno (generalmente, el *development plan*), sino que, como ha sido expuesto (y no sin ciertas dificultades interpretativas y aplicativas, según ha podido comprobarse), se encuentra referido al concreto proyecto para cuya ejecución resulta necesaria la expropiación del terreno en cuestión³⁸.

Tal es la razón, por tanto, por la que de acuerdo con lo dispuesto en las secciones 14 a 17 de la *Land Compensation Act 1961*, sobre *planning assumptions*, en el cálculo del valor del terreno a efectos expropiatorios ha de computarse el valor que para aquél venga representado tanto por las licencias urbanísticas que eventualmente puedan haber sido otorgadas y se encuentren en vigor en el momento de producirse la operación expropiatoria, como asimismo por aquellas licencias que, sin haber sido otorgadas, se pudieran razonablemente haber obtenido de acuerdo con lo dispuesto en los planes urbanísticos³⁹.

Ello resulta coherente con la construcción jurídica del sistema, toda vez que, desnacionalizado en 1953 el *ius aedificandi* y abandonada desde entonces la idea nacionalizadora, debe valorarse ese derecho a construir, esto es, esa aptitud urbanística del terreno, bien actual o bien potencial, en cuanto incorporada en el contenido del derecho de propiedad del suelo, aptitud de la que, además (y lógicamente), dependerá en gran medida el valor del suelo; y aquella valoración, en consonancia con el sistema de control de la ejecución urbanística instaurado en 1947⁴⁰, se realiza atendiendo a la o las licencias urbanísticas que se han

³⁷ De hecho, la inmensa problemática que deriva de la necesidad de proceder, en aplicación de la regla *no-scheme*, a la reescritura de la historia urbanística del terreno expropiado y de los terrenos próximos al mismo, recién referida, es reveladora del *necesario* cómputo en la valoración del terreno expropiado de sus aptitudes y potencialidades urbanísticas.

³⁸ Es decir, con carácter general, y teniendo en cuenta tanto la propuesta de la Comisión Legislativa, como las pautas ofrecidas en materia de aplicación de la regla *no-scheme* por Lord Nicholls, cuestiones ambas recién referidas en las notas 40 y 39 respectivamente, el proyecto que ha de omitirse por aplicación de aquella regla es el concreto proyecto que ha motivado la publicación de la CPO en la que el terreno en cuestión ha quedado incluido dentro del ámbito a que aquélla se extiende.

³⁹ Como puede observarse, el valor derivado de las aptitudes y potencialidades urbanísticas del terreno se computa atendiendo a la figura de la licencia urbanística, en cuanto *manifestación operativa* de aquellas aptitudes y potencialidades, y no, como viene siendo lo habitual en nuestro propio régimen de valoración, atendiendo al aprovechamiento urbanístico, concepto éste desconocido en Inglaterra.

⁴⁰ Además de las ya conocidas nacionalización del *ius aedificandi* y consiguiente consagración del criterio del *existing use value* en la valoración del terreno expropiado, la *Town and Country Planning Act 1947* instauró el desde entonces vigente sistema de control de la ejecución urbanística, que quedó fundamentalmente basado, por lo que aquí interesa, en la sujeción de la realización de cualquier operación de transformación del terreno al otorgamiento de la

otorgado o cabe esperar obtener respecto del terreno en cuestión. Klimuir expuso en su día claramente este razonamiento, cuando justificando la inclusión de la figura de las *planning assumptions* en la *Town and Country Planning Act 1959* afirmó que

"[...] nowadays, the value of land depends very much upon planning permissions. We need therefore to know the answer to the question: "With what planning permissions could the land be expected to be sold in the open market if were not wanted by a public authority?" (...) [Las secciones 2 a 8] seek to provide the answer to this question (...) "⁴¹.

El fragmento transcrito muestra claramente cómo el cálculo del valor del terreno expropiado ha de atender a las posibilidades de transformación urbanística que el mismo presenta, y ello no sólo a través del cómputo de su aptitud urbanística *actual o real*, representada por las licencias en vigor, sino también a través del cómputo de su o sus *potencialidades urbanísticas*, representadas por el número y tipo de licencias con que "se podría esperar vender" el terreno⁴². De ahí que, de acuerdo con tales consideraciones, la sección 14 (2) de la *Land Compensation Act 1961* disponga que

"Any planning permission which is to be assumed in accordance with any of the provisions of those sections [las secciones 15 y 16] is in addition to any planning permission which may be in force at the date of service of the notice to treat".

Previsión ésta que hace referencia, por tanto, a la aptitud urbanística actual del terreno. Y respecto a la o las potencialidades urbanísticas de aquél, la sección 16 establece, bajo el título "special assumptions in respect of certain land comprised in development plans", que

"(1) If the relevant land or any part thereof (not being land subject to comprehensive development) consist or forms part of a site defined in the current development plan as the site of proposed development of a description specified in relation thereto in the plan, it shall be assumed that planning permission would be granted for that development.

(2) If the relevant land or any part thereof (not being land subject to comprehensive development) consists or forms part of an area shown in the current development plan as an area allocated primarily for a use specified in the plan in relation to that area, it shall be assumed that planning permission would be granted, in respect of the relevant land or that part thereof, as the case may be, for development which-

(a) is development for the purposes of that use of the relevant land or that part thereof, and

(b) is development for which planning permission might reasonably have been expected to be granted in respect of the relevant land or that part thereof, as the case may be".

La determinación de las licencias representativas de las potencialidades urbanísticas del terreno, a que hace referencia la disposición transcrita, resulta por tanto fundamental a los efectos de valoración del terreno expropiado. De ahí que, con el fin precisamente de determinar cuáles han de ser tales potencialidades urbanísticas, se prevea la posibilidad de solicitar y

correspondiente licencia urbanística. La necesidad de que la valoración de las aptitudes y potencialidades urbanísticas del terreno a efectos expropiatorios guardase la necesaria correspondencia o coherencia con dicho sistema, determinó que fuesen precisamente aquellas licencias el elemento de referencia a la hora de acometer tal valoración.

⁴¹ Viscount Klimuir LC, *Handsard* (HL) 14th April 1959, col. 579. Las *planning assumptions* quedaron, por tanto, incluidas en las secciones 2 a 8 de la *Town and Country Planning Act 1959*, de donde posteriormente pasarían a las secciones 14 a 17 de la vigente *Land Compensation Act 1961*.

⁴² En tal sentido expone Davies que "if the land in question does not enjoy a planning permission it can still be assumed for development indicated in the development plan, for particular development which could reasonably be expected to be granted", y ello habida cuenta de que "that land might well have development potential, which the claimant could have sought to realise by an application for planning permission" (*Position Statement – Compulsory Purchase Association*, op. cit., pgs. 5-6, citando a Curnow, cursiva añadida).

obtener de la autoridad urbanística competente el denominado *certificate of appropriate alternative development*, certificado en el que aquella autoridad enumera las licencias que podrían haberse otorgado en relación al terreno expropiado de no haberse producido la operación expropiatoria, así como el momento en que hubiese podido tener lugar tal otorgamiento y, en su caso, las condiciones a que el mismo se habría sujetado⁴³. En tal sentido, la sección 17 (4) y (5) de la *Land Compensation Act 1961* dispone que

“(4) Where an application is made to the local planning authority for a certificate under this section in respect of an interest in land, the local planning authority shall (...) issue to the applicant a certificate stating either of the following to be the opinion of the local planning authority regarding the grant of planning permission in respect of the land in question, if it were not proposed to be acquired by an authority possessing compulsory purchase powers (...).

(5) Where, in the opinion of the local planning authority, planning permission would have been granted (...) but would only have been granted subject to conditions, or at a future time, or both subject to conditions and at a future time, the certificate shall specify those conditions, or that future time, or both, as the case may be, in addition to the other matters required to be contained in the certificate”.

Aptitudes y potencialidades urbanísticas, de acuerdo con lo dispuesto en el correspondiente plan urbanístico, por tanto, se computan en la valoración del terreno expropiado. Pero, más aún, resulta asimismo objeto de cómputo la posibilidad, inherente al terreno expropiado, de obtención de la licencia correspondiente al *específico uso a que vaya a ser destinado* aquél de acuerdo con el proyecto que da lugar a la expropiación. En tal sentido la sección 15 (1) de la *Land Compensation Act 1961* establece que

“In a case where-

- (a) the relevant interest is to be acquired for purposes which involve the carrying out of proposals of the acquiring authority for development of the relevant land or part thereof, and
- (b) on the date of service of the notice to treat there is not in force planning permission for that development,

it shall be assumed that planning permission would be granted, in respect of the relevant land or that part thereof, as the case may be, such as would permit development thereof in accordance with the proposals of the acquiring authority”.

Tal previsión resulta, al menos de forma aparente, claramente enfrentada con los imperativos derivados de la regla *no-scheme*, en virtud de la cual debe omitirse a efectos de valoración del terreno todo aumento en el valor de aquél que derive del proyecto que origina la expropiación, debiendo omitirse por tanto, podría decirse, el mayor valor representado por la posible obtención de la licencia correspondiente al uso a que vaya a destinarse el terreno de acuerdo con aquel proyecto.

Sin perjuicio de que esta cuestión ha sido fuente de inseguridades y de polémica a nivel doctrinal, habiéndose preguntado la doctrina por la corrección desde el punto de vista técnico de una previsión como la que ahora se comenta⁴⁴, la “aparente contradicción” entre aquélla y la regla *no-scheme* se resuelve primaria y fundamentalmente a través del concepto de la *implementation* del proyecto. En efecto, de acuerdo con la construcción que gira en torno a tal concepto, aquella regla impide el cómputo del mayor valor que para el terreno expropiado

⁴³ Certificado éste contra el que cabe interponer, caso de disconformidad, el correspondiente recurso ante el Ministro.

⁴⁴ De hecho, el ya referido CPPRAG (*Compulsory Purchase Policy Advisory Group*) propuso revocar dicha previsión, al encontrar muy difícil su defensa ante la evidencia de los imperativos de la regla *no-scheme* (*Fundamental Review of the Laws and Procedures Relating to Compulsory Purchase and Compensation: Final Report*, July 2000, párr. 110).

pueda representar la efectiva ejecución o *implementation* del proyecto que da lugar a la expropiación, de manera que toda operación realizada o por realizar en ejecución de dicho proyecto ha de ser omitida en la valoración del terreno. Ello dista mucho, se dirá, de la simple consideración de la posible obtención de la licencia correspondiente al uso a que vaya a destinarse el terreno de acuerdo con el referido proyecto, que en consecuencia sí debe computarse en la valoración de aquél⁴⁵.

3.3. Regla *no-scheme* y art. 36.1 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF)

A la vista de la exposición realizada relativa a la regla *no-scheme* inglesa y a su articulación con la figura de las *planning assumptions*, es necesario reflexionar sobre nuestro art. 36.1 LEF, cuyo paralelismo con aquella regla, como ha sido más arriba advertido, resulta evidente, precepto aquél invocado como es sabido en apoyo de la desvinculación clasificación-valoración y del empleo en esta última, en consecuencia, del criterio del *existing use value* o valoración de acuerdo con la “situación” del terreno. En efecto, dicho precepto dispone que

“Las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro”.

A juicio de nuestro legislador de 2007, y en lo que a valoración del suelo se refiere, este precepto ha caído en el olvido, o estrictamente hablando, y atendiendo al tenor literal de la Exposición de Motivos del vigente TR 2008, que se refiere al “entierro” de tal art. 36 LEF, ha sido conscientemente obviado durante más de cincuenta años. ¿Ha sido realmente tal el “olvido” o el “soslayo” del art. 36 LEF? ¿Cabe interpretar dicho precepto en el sentido en que lo hace la referida Exposición de Motivos, como una interdicción del cómputo de las plusvalías derivadas del planeamiento en la valoración de determinado terreno sujeto a expropiación?

Ni la propia lógica de nuestro sistema, ni tampoco la mirada hacia un sistema foráneo como el sistema inglés parecen conducir a una respuesta afirmativa a tales interrogantes. A la primera de estas cuestiones se refiere con suma claridad Fernández Rodríguez (2007, p. 9), quien subrayando la necesaria coherencia interna que debe existir en el seno del propio sistema, so pena de infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad consagrado en el art. 9.3 de la Constitución Española, afirma que en la medida en que “el contenido del derecho de propiedad lo fija el plan en cada caso en razón del destino que asigna a los terrenos, no hay más remedio que atenerse a ese contenido cuando los terrenos en cuestión son expropiados en ejecución del propio plan”⁴⁶.

⁴⁵ Y debe computarse, se continúa argumentando, dada la necesidad de considerar la situación urbanística del suelo como un *facto fijo* (*fixed factor*), en la medida en que si el terreno expropiado va a ser destinado al uso definido en el proyecto que origina la expropiación, ello no puede justificarse sino en el hecho de que a dicho terreno le ha sido reconocida tal aptitud, que en consecuencia debe tenerse en cuenta en la valoración, independientemente de los postulados de la regla *no-scheme*. A tal justificación añadirá la Comisión Legislativa la relativa al carácter real y no personal, al menos en buena parte de los supuestos, de la licencia urbanística (The Law Commission Consultation Paper núm. 165 *Towards a Compulsory...*, op. cit., párrs. 7.33-7.38 y matizando su postura al respecto, The Law Comisión Final Report *Towards a Compulsory...*, op. cit., párrs. 7.56-7.58).

⁴⁶ Argumento éste al que el citado autor añade, entre otros, el de la precedencia en el tiempo del art. 36 LEF respecto de la Ley de 12 de Mayo de 1956, precedencia que impide entender que aquel precepto se refiera “a las plusvalías generadas por un tipo de planeamiento urbanístico entonces inexistente”. Manteniendo la imposibilidad de la

A dicha necesidad de atender a la lógica de nuestro sistema, argumento de por sí suficiente para descartar una interpretación como la pretendida del art. 36 LEF, cabe añadir el argumento de la realidad jurídica comparada, realidad que, en el caso del sistema inglés de valoración, sustentado sobre una norma de carácter paralelo a nuestro art. 36 LEF, es claramente representativa de una muy diversa interpretación y aplicación de la necesidad de omisión en la valoración del terreno expropiado del proyecto que da lugar a la expropiación, interpretación y aplicación, por cierto, que guarda absoluta coherencia con la lógica del propio sistema, sin perjuicio de diversas dificultades, a las que aquí se ha hecho sucintamente referencia.

Y es que el “proyecto” que debe omitirse en la valoración, de acuerdo con dicho sistema, no resulta ser como es sabido el plan urbanístico, sino el proyecto que da lugar u origina la concreta operación expropiatoria. De la misma manera, cabe afirmar que el art. 36.1 LEF no se refiere a las plusvalías derivadas del planeamiento urbanístico⁴⁷, sino que esas plusvalías consecuencia del *plano o proyecto de obras* hacen referencia, precisamente, y en palabras de Fernández Rodríguez (2007, p. 10), a “las plusvalías que puedan aflorar a resultas del proyecto de obra que genera la expropiación”⁴⁸.

No puede ser en el sistema inglés otra la interpretación que se realice de la regla *no-scheme*, y en concreto de la fundamental cuestión relativa a qué haya de entenderse por “proyecto” a los efectos de aplicación de la citada regla. Y ello porque, como ha sido ya expuesto, desnacionalizado en 1947 el *ius aedificandi*, resulta obligado el cómputo, a través de la figura de las *planning assumptions*, del valor que para el terreno representan sus aptitudes y

desvinculación de clasificación y valoración atendiendo a la lógica de nuestro sistema, vid. asimismo Fernández Torres (2007, p. 421 y ss.) Serrano Alberca (2008, p. 96 y ss). Martínez de Pisón (2007, p. 977), autor este último que sostiene que “asumir la interpretación que lleva a cabo ahora esta Ley equivale a afirmar que si una de las funciones del planeamiento es atribuir al suelo finalidades y usos precisos, la ejecución de ese mismo planeamiento impone, cuando se realiza a través del mecanismo expropiatorio, privar al suelo de dichas finalidades y usos a efectos valorativos”.

⁴⁷ De hecho, podría decirse que el régimen de valoraciones establecido en el TR 2008 no resulta ni siquiera completamente coherente con la construcción subyacente al mismo, que identifica el “plano o proyecto de obras” a que se refiere el art. 36 LEF con el plan urbanístico. Y ello porque la “corrección al alza” del valor del suelo en situación de rural obtenido por capitalización de la renta, a que se refiere el art. 23.1 a) del citado Texto Refundido, en atención a “factores objetivos de localización”, determinará la toma en consideración en muchos casos, y especialmente en los supuestos de “accesibilidad a núcleos de población”, del mayor valor que para el suelo en cuestión haya representado la propia ejecución del mismo plan que pretende omitirse en valoración de aquél, en la medida en que la referida accesibilidad puede haberse producido como consecuencia directa de la materialización operativa de las determinaciones del plan. Esta consideración, como podrá observarse, se encuentra estrechamente relacionada con la inseguridad y problemática que en Inglaterra deriva de la identificación del *scheme* que debe omitirse en la valoración con el *underlying scheme* (o concepciones semejantes), problemática a la que, en puridad, habría también de conducir la identificación en nuestro sistema del “proyecto de obras” del art. 36 LEF con el plan urbanístico.

⁴⁸ En el mismo sentido, Martínez de Pisón (2007, p. 977) afirma que “la exclusión del justiprecio de las plusvalías generadas por el proyecto que actúa de *causa expropriandi* es un principio que cobra su verdadero significado si se tiene presente que ese proyecto o plan al que se anuda la *causa expropriandi* tiene que ver siempre con una actuación singular dirigida a la realización de una obra pública, la implantación de un servicio público, o cualquiera otra de utilidad pública o interés social”, esto es, “actuaciones públicas ajenas a aquella otra específicamente dirigida a establecer el estatuto de la propiedad del suelo de un territorio dado”. Vid. también García Gómez de Mercado (2007, p. 148) quien autor afirma que el art. 36 LEF “tiene su sentido lógico en las expropiaciones no urbanísticas (la finca se valora sin consideración a la utilidad que supone la infraestructura o servicio que justifica la expropiación), pero no puede justificar ni nunca se ha intentado (al menos hasta ahora) que justifique la desconsideración a la situación urbanística de la finca expropiada, pues eso, insistimos, es desconocer la realidad del valor de la propia finca con abstracción de la expropiación (abstracción que es lo que persigue el citado art. 36 LEF)”.

potencialidades urbanísticas, *aptitudes y potencialidades que han sido definidas por el plan urbanístico correspondiente*. De la misma forma, en nuestro sistema, asignando el plan al terreno determinada potencialidad urbanística, determinado *destino* y, en su caso, determinado *aprovechamiento*, no es posible pretender, so pretexto de aplicación del art. 36 LEF, inadvertir en su valoración esa cualidad intrínseca al terreno, otorgada al mismo por el plan.

4. Reflexión final

Expuesto el sistema inglés de valoración del suelo, así como los principales problemas a que ha dado históricamente lugar y que hoy día derivan del mismo, y comentadas sucintamente, a la luz de aquel sistema, algunas de las cuestiones que plantea nuestro propio y novedoso régimen de valoración, es necesario llamar la atención acerca de la extraordinaria importancia que reviste la imprescindible coherencia interna que ha de existir en todo régimen de valoración del suelo.

En efecto, no se pretende en ningún caso cuestionar aquí la legitimidad desde el punto de vista jurídico de un sistema de valoración basado en el criterio del *existing use value* del terreno, opción ésta tan lícita como, probablemente, posible, cuyo planteamiento, además, siquiera sea en el plano teórico, parece obligado en cuanto opción a manejar por un legislador responsable que pretende dar solución a la difícil situación por la que atraviesa actualmente la cuestión del suelo.

Ahora bien, la elección de un determinado sistema debe encontrarse respaldada por una construcción jurídica sólida y de correcto fundamento, solidez en el plano jurídico que como ha podido comprobarse existió en Inglaterra en los primeros años de vigencia de la *Town and Country Planning Act 1947*, Ley ésta que en cuanto lógica y necesaria consecuencia de la nacionalización del *ius aedificandi* instauró el sistema de valoración del suelo de acuerdo con su *existing use*. La manera, sin embargo, en que el régimen de valoraciones se encuentra diseñado en nuestro TR 2008 no parece ser, según ha podido comprobarse, indicativa de la suficiente solidez jurídica. Ausencia de suficiente solidez que encuentra su base, según se ha expuesto, en la propia configuración del derecho de propiedad del suelo, derecho éste que constituyendo “el punto neurálgico del Derecho patrimonial y uno de los resortes de toda la vida social y económica”, exige una “extrema prudencia” a la hora de llevar a cabo “cualquier modificación de su régimen jurídico, por necesaria y urgente que parezca” (Lobato Gómez, 1994, p. 274)⁴⁹.

Y ello, por lo demás, independientemente de la valoración que pueda suscitar la adopción de un sistema cuya experiencia, como ha sido expuesto, ofreció en su día resultados (paralización del mercado del suelo, encarecimiento de los precios de mercado, abismales diferencias entre aquéllos y los justiprecios expropiatorios) radicalmente enfrentados a los hoy día apetecidos,

⁴⁹ En parecido sentido, señala gráficamente Díaz Lema (2008, p. 12) que “el legislador estatal ha diagnosticado, al menos a grandes rasgos, correctamente la enfermedad que aqueja al urbanismo español; cosa muy distinta es que haya acertado en la medicación, porque en este caso el acierto depende de muchos factores, entre otros el estado de salud del paciente; nunca sabremos si para restaurar la salud del enfermo —encauzar el urbanismo español— era conveniente la radical medicina de la LS 2007, o por el contrario sería más eficaz un remedio menos agresivo, con la vista puesta en el largo plazo, y evitando producir efectos secundarios, que sin duda la LS 2007 va a producir”.

experiencia comparada ésta que, entiendo, debería constituir un elemento más de juicio a la hora de optar por el establecimiento de un concreto régimen de valoración del suelo.

5. Bibliografía

BAÑO LEÓN, José M^a *Las valoraciones del suelo*. En: RGDA (15), junio 2007.

DAVIES, Keith *Position Statement – Compulsory Purchase Assotiation*. September 2006.

DÍAZ LEMA, José Manuel *Nuevo Derecho del suelo. Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*. Madrid, Marcial Pons, 2008.

GARCÍA BELLIDO, Javier *La especulación del suelo, la propiedad privada y la gestión urbanística*. En: Ciudad y Territorio, 53(3): 45 y ss., 1982.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. *El justiprecio de la expropiación forzosa*. 7^a ed., Comares, Granada, 2007.

GIFREU FONT, Judith *Los criterios de determinación del justiprecio expropiatorio en el Derecho inglés. La alternancia en la fijación del valor del suelo*. En: RAP, (155): 385 y ss., mayo-agosto 2001.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón *El estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo*. En: RUE, (16): 23 y ss., 2008.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón *La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo: valoración general*. En: RGDA, (15), junio 2007.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón Prólogo. En: MUÑOZ GUIJOSA, M.A. *El problema de la valoración del suelo: el modelo inglés*. Pamplona, Aranzadi, 2007, pp. 23 y ss.

FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón *Estudio Integral de las Expropiaciones Urbanísticas*. Pamplona, Aranzadi, 2007.

FONSECA FERRANDIS, Fernando E. *El régimen jurídico de los patrimonios municipales del suelo*. Madrid, Instituto Pascual Madoz, 1995.

The LAW COMMISSION *Towards a Compulsory Purchase Code: (1) Compensation*. A Consultative Report (Law Com Núm. 165), junio 2002.

The LAW COMMISSION *Towards a Compulsory Purchase Code: (1) Compensation*. Final Report (Law Com Núm. 165), diciembre 2003.

LOBATO, J.M. *Observaciones críticas sobre el régimen urbanístico de la propiedad del suelo*. En: REALA, (262): 247 y ss., abril-junio 1994.

MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, Íñigo, Valoraciones. En: González Pérez, J. (dir.), Comentarios a la Ley del Suelo Ley 8/2007, de 28 de mayo, vol. II. Madrid, Civitas, 2007, pp. 959 y ss.

MUÑOZ GUIJOSA, M^a Astrid *El Problema de la Valoración del Suelo: el Modelo Inglés*. Pamplona, Aranzadi, 2007.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis *El Libro blanco sobre la nacionalización del suelo en Gran Bretaña*. En: RAP, (80): 513 y ss., mayo-agosto 1976.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis *La nacionalización del suelo en Gran Bretaña (The Community Land Act 1975)*. En: REDA, (14): 459 y ss., julio-septiembre 1977.

ROCA CLADERA, Josep, *¿Ser o devenir? La valoración del suelo en la Ley 8/2007*. En: Ciudad y Territorio, XXIX (152-153): 419 y ss.

SERRANO ALBERCA, José Manuel *Las valoraciones en la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo. Una inducción a la arbitrariedad*. En: RUE, (16): 95 y ss., 2008.

SERRANO ALBERCA, José Manuel *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*. Pamplona, Aranzadi, 1995.

UK Government *Government response to Law Commission Report: Towards a Compulsory Purchase Code*. Diciembre de 2005.