

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROPIEDAD RÚSTICA EN LA LEGISLACIÓN SOBRE SUELO NO URBANIZABLE

Pablo Amat Llombart

(Profesor Titular de Escuela Universitaria. Universidad Politécnica de Valencia)

I. APROXIMACIÓN AL RÉGIMEN NORMATIVO EN MATERIA DE SUELO. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Constitución de 1978 establece un nuevo marco de referencia en materia de suelo, tanto en lo dogmático como en lo organizativo. La Constitución se ocupa de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda:

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

Del nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que corresponde a las Comunidades Autónomas diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística. Al Estado le corresponde, a su vez, ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible.

En todo caso, las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, y, en particular, del territorio, del suelo y del patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida.

En ejercicio de sus competencias básicas, el Estado ha aprobado la Ley 8/2007, de 28 de mayo, –la Ley de Suelo– que ha entrado en vigor el 1 de julio de 2007.

Se define a sí misma como una Ley concebida a partir del deslinde competencial establecido en estas materias por el bloque de la constitucionalidad, y que podrá y deberá aplicarse respetando las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

La ley ha sido dictada sobre el fundamento de diversas competencias que el Estado asume en exclusividad por mandato constitucional, y que aparecen recogidas en diversos apartados del artículo 149.1 de la CE:

Regulación de las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales (1^a); bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, legislación sobre expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas (18^a); defensa (4^a); legislación civil (8^a); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (13^a); así como la legislación básica sobre protección del medio ambiente (23^a).

Además, la Disposición Adicional octava de la Ley de suelo de 2007 contempla la participación del Estado en la ordenación territorial y urbanística. En efecto, la Administración General del Estado podrá participar en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística en la forma que determine la legislación en la materia. Y en particular, cuando así lo prevea esta legislación, podrán participar representantes de la Administración General del Estado, designados por ella, en los órganos colegiados de carácter supramunicipal que tengan atribuidas competencias de aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Por su parte, el artículo 148.1.3^a de la propia Constitución declara que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: “Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

En el caso de la Comunidad Valenciana, el Estatuto de Autonomía dispone en su artículo 49 que la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

- a) Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
- b) Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña.
- c) Agricultura, reforma y desarrollo agrario, y ganadería.

Asimismo, en el marco de la legislación básica del Estado, y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat para establecer normas adicionales de protección (Artículo 50).

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, por su parte, tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de urbanismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 32.1.2^o del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero.

Por cuanto a la materia que nos ocupa, la Ley estatal de suelo de 2007 ha incluido algunas disposiciones que afectan con carácter general al régimen de lo que denomina “suelo rural”.

Sin embargo, ha sido la normativa autonómica la que con mayor profundidad ha ido configurando el régimen jurídico de la propiedad de los terrenos rústicos ubicados en el medio rural.

En ese sentido, en el ámbito de la Comunidad Valenciana destaca la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable, a la que haremos alusión. En Castilla y León, el régimen jurídico básico del suelo rústico se contiene en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, y en el Decreto 22/2004, de 29 de enero, que aprueba el reglamento de dicha ley.

II. DEFINICIÓN Y CLASIFICACIÓN LEGAL DEL SUELO: SUELO RURAL, RÚSTICO O NO URBANIZABLE

II.1. El concepto de “situación de suelo rural” en la Ley de Suelo de 2007

Desde la perspectiva histórica del Derecho urbanístico español contemporáneo, su conformación a partir de la segunda mitad del siglo XIX se produce en un contexto socioeconómico de industrialización y urbanización, sobre todo en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas. Por un lado, el ensanche y la reforma interior, que se traduce en la creación de la nueva ciudad, y por otro lado, el saneamiento y la reforma de la ciudad ya existente.

Dicha historia cristalizó a mediados del siglo XX con la primera ley completa en la materia, de la que sigue siendo tributaria nuestra tradición posterior. En efecto, las grandes instituciones urbanísticas actuales conservan una fuerte inercia respecto de las concebidas entonces.

Entre los instrumentos tradicionales más destacables y conocidos, cabe reseñar el que afecta a la clasificación del suelo, en cuanto técnica por excelencia de la que se valen tanto la ordenación como la ejecución urbanísticas. Dentro de ese ámbito, la clasificación relativa al suelo urbanizable ha sido la verdadera protagonista, mientras que la del suelo rústico o no urbanizable no ha merecido apenas atención por jugar un papel exclusivamente negativo o residual.

Pues bien, uno de los principales objetivos de la nueva Ley de suelo de 2007 –según expresa su propia Exposición de Motivos– apuesta por una renovación más profunda plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales, sobre los que siente unas bases comunes en las que la autonomía pueda coexistir con la igualdad. Para ello, *se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas*, tales como los *tipos de planes* o las *clases de suelo*, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común.

De ese modo, el artículo 12 de la Ley 8/2007, en vez de establecer las distintas “clases de suelo”⁽¹⁾, alude en cambio a lo que califica como “situaciones básicas del suelo”.

Y así, todo el suelo se encuentra, o bien en la situación básica de *suelo rural* o de *suelo urbanizado*.

Concretamente, se encuentra en *situación de suelo rural*:

- a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización.
En este suelo se deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de protección de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquellos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.
- b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de *suelo urbanizado*, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización.
- c) Cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.

En definitiva, el suelo rural será aquel que no está funcionalmente integrado en la trama urbana.

Respecto a la caracterización del suelo en el contexto actual, además de consistir un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado.

En lo que se refiere al régimen urbanístico del suelo, la Ley opta por diferenciar entre situación y actividad. En atención a dicha distinción, se delimitan los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo, según sea su situación actual, rural o urbana. Tales estados agotan el objeto de la ordenación del uso actual del suelo y son por ello determinantes para la fijación del contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste.

De hecho, el artículo 7.1 de la Ley estatal, dispone que “el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos des-

(1) A diferencia de la derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, que sí contenía un Capítulo dedicado a la clasificación del suelo, distinguiendo entre suelo urbano, no urbanizable y urbanizable (arts. 7 a 11).

tinios, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.

Ese destino propio y particular del suelo rural es el que determina y configura la utilización del mismo, así como los usos y actividades en él permitidos.

El artículo 13.1 de la Ley establece al respecto que “los terrenos que se encuentren en el suelo rural se utilizarán de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las Leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”.

Las operaciones y obras de urbanización, construcción o edificación en suelo rural tienen por Ley carácter excepcional.

Finalmente, cabe destacar una norma específica que trata de proteger de la transformación y la urbanización a los suelos forestales incendiados. Éstos se mantendrán en la situación de suelo rural y estarán destinados al uso forestal, al menos durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de Montes ⁽²⁾, con las excepciones en ella previstas (Disposición Adicional sexta de la Ley 8/2007).

II.2. La definición del “suelo no urbanizable” o “suelo rústico” en la legislación autonómica

La legislación estatal del suelo ha desestimado la técnica de la clasificación de los distintos tipos de suelo, y, como sabemos, sólo alude a las “situaciones básicas” en que puede hallarse el suelo: suelo urbano y suelo rural. Ya no habla –a diferencia de cómo hacía la Ley 6/1998– de suelo no urbanizable.

En cambio la legislación autonómica sobre la materia, sí mantiene dicha clasificación, hasta el punto de haber sido regulado de forma específica en alguna Comunidad autónoma el régimen jurídico del suelo no urbanizable. En efecto, la Comunidad Valenciana dispone de la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable. Otras Comunidades como Castilla y León han regulado conjuntamente el

⁽²⁾ Artículo 50 de la Ley 43/2003 de Montes trata de la restauración de los terrenos forestales incendiados:

a) Las Comunidades Autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de la vegetación de los terrenos forestales incendiados, quedando prohibido el cambio del uso forestal por razón del incendio. Igualmente, determinarán los plazos y procedimientos para hacer efectiva esta prohibición.

b) El órgano competente de la Comunidad Autónoma fijará las medidas encaminadas a la retirada de la madera quemada y a la restauración de la cubierta vegetal afectada por los incendios que, en todo caso, incluirán el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración y, en particular, el pastoreo, por un plazo que deberá ser superior a un año, salvo levantamiento del acotado por autorización expresa de dicho órgano. *La politica agricola comune nella giurisprudenza comunitaria*, Padova, 2000, p. 19 ss.

régimen del suelo rústico junto al del suelo urbano o urbanizable (así en la Ley 5/1999 de urbanismo).

Centrándonos en el Preámbulo de la Ley valenciana, la legislación histórica sobre el urbanismo, cuando se ocupa de la regulación del contenido de los instrumentos de planeamiento, es sumamente rigurosa con la ordenación de que se dota a los suelos urbano y urbanizable, siendo más imprecisa respecto del *suelo no urbanizable o rústico*.

El *suelo no urbanizable* es aquel que por definición no se puede destinar a otros fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento.

En ese sentido, el artículo 1 de la Ley 10/2004 califica el suelo no urbanizable como “aquel que, según el planeamiento territorial o urbanístico, debe ser destinado a los usos propios de la naturaleza rústica de los terrenos, ya sea por los valores y riquezas que en él residen o por la presencia de riesgos naturales, ya sea por ser inadecuados para su desarrollo urbano de conformidad con los objetivos y criterios establecidos en la legislación sobre ordenación del territorio o en los instrumentos de ordenación del territorio previstos en aquélla”.

Como vemos, la Ley valenciana formula una concepción positiva del suelo no urbanizable, cuya clasificación como tal es consecuencia obligada de la identificación y valoración de la importancia de los factores presentes en el mismo.

Es por ello que en su artículo 2 se afirma que la clasificación como suelo no urbanizable persigue la consecución de los siguientes objetivos territoriales:

- a) Conservar o restaurar sus características y recursos naturales, así como proteger sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales.
- b) Aminorar los efectos derivados de la presencia de riesgos naturales o inducidos.
- c) Potenciar el medio rural como forma sostenible de organización del territorio y de la economía agraria valenciana.
- d) Mantener los usos y actividades propias del medio rural.
- e) Reservar áreas para la implantación de infraestructuras, dotaciones, obras públicas y actuaciones estratégicas, de utilidad pública o interés social que precisen emplazarse en esta clase de suelo, de acuerdo con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.
- f) Ordenar los usos y actividades que precisen emplazarse en el medio rural o estar aisladas en el territorio.

Por su parte, la Ley 5/1999 de Castilla y León define el “suelo rústico” como aquellos terrenos que deban ser preservados de su urbanización, por estar sometidos

dos a algún régimen especial de protección, presentar manifiestos valores naturales, culturales o productivos, y en fin, por estar amenazados por riesgos naturales o tecnológicos inadecuados para su urbanización (art. 15). El artículo 30 del Decreto 22/2004 desarrolla los criterios definitorios del suelo rústico.

Si efectuamos una comparación de la legislación autonómica analizada (Ley 10/2004 y Ley 5/1999) con la Ley estatal 8/2007, se aprecia una sustancial coincidencia a nivel conceptual entre lo que en esta última se define como “situación de suelo rural” y en aquellas se califica de “suelo no urbanizable” (Valencia) o “suelo rústico” (Castilla y León).

Otro aspecto en el que también coinciden tales leyes, es en la prohibición general de urbanización o transformación urbanística de este tipo de suelo.

Sólo como excepción a la regla general de inedificabilidad del medio rural, todas estas leyes admiten posibles construcciones, usos y aprovechamientos urbanísticos, siempre que sean los estrictamente necesarios y resulte imprescindible su localización en esta clase de suelo.

Ahora bien, en todo caso, la Ley 8/2007 de suelo, en su artículo 13.4, dispone que “la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice”.

Semejante tratamiento especial, netamente protector y restrictivo en cuanto a la implantación en el suelo no urbanizable de actividades que presentan un cariz o finalidad urbanística, se fundamenta en la naturaleza misma de este espacio físico, cuya preservación se encuentra estrechamente vinculada a la protección del medio ambiente y otros valores de índole colectivo.

III. LAS SUBCLASIFICACIONES O CATEGORÍAS DEL SUELO NO URBANIZABLE

La Ley estatal del suelo no contempla categorías diferenciadas dentro de la situación de suelo rural, en cuanto sometidas a un régimen jurídico diferenciado.

Quizá la única distinción al respecto que efectúa la Ley 8/2007 sea la mención especial a los terrenos objeto de protección por una legislación especial (art. 13.4). En efecto, sería el caso, por ejemplo, de fincas rústicas situadas en el interior de un Parque Nacional establecido según la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres. El régimen jurídico de las actividades y usos a llevar a cabo en los terrenos ubicados dentro del espacio natural se ajustaría a lo dispuesto en dicha ley y en el plan de ordenación de recursos naturales vigente en el Parque Nacional en cuestión.

En cambio la Ley valenciana 10/2004 distingue dos categorías de suelo no urbanizable (suelo protegido y suelo común), en función del grado de preservación del suelo y del régimen limitativo establecido para su utilización.

Dentro del *suelo no urbanizable protegido* se incluye aquel suelo en el que está acreditada la presencia de un importante riesgo o está sometido a algún régimen de protección incompatible con su transformación de acuerdo con la legislación sectorial específica, así como aquellos suelos que albergan valores naturales o paisajísticos cuya restauración, conservación o mantenimiento convenga al interés público local.

En concreto, el artículo 4 de la Ley 10/2004 clasifica dentro de dicha categoría los siguientes terrenos:

- a) Los que tengan la condición de bienes del dominio público marítimo e hidráulico, de conformidad con su legislación reguladora.
- b) Los sujetos a un régimen específico de protección o mejora conforme a la correspondiente legislación administrativa, y que tengan por objeto la conservación de la naturaleza, flora, fauna, agua o el territorio.
- c) Los que alberguen bienes incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano.
- d) Los comprendidos en espacios forestales, paisajísticos y ecológicos que estén sujetos a medidas de conservación o regeneración aprobadas conforme a su legislación protectora.
- e) Los sometidos a algún régimen de protección incompatible con su transformación de acuerdo con la legislación sectorial aplicable o con los planes de ordenación territorial.
- f) Aquellos en que esté acreditada la presencia de un importante riesgo de erosión, desprendimiento, inundaciones u otros riesgos naturales que desaconseje su transformación.

Merece ser destacada la especial consideración que pueden obtener determinadas zonas o terrenos dedicados a la agricultura, a fin de su clasificación como “protegidos”. El propio artículo 4 dispone que “podrán calificarse como suelo no urbanizable protegido, los terrenos que presenten *valores rústicos o agrarios* considerados definitorios de un ambiente rural digno de singular tratamiento por su importancia social, paisajística o cultural o *de productividad agrícola*”.

En cuanto a la segunda categoría, para la determinación del *suelo no urbanizable común*, el artículo 5 de la Ley pone en juego un doble criterio residual de clasificación:

- a) Terrenos que, aun presentando ciertos valores, riesgos o riquezas naturales, el planeamiento no los incluya en la categoría de protegido, por no encontrarse en los supuestos previstos en el artículo 4 de la ley.

- b) Terrenos inadecuados para su desarrollo urbano de conformidad con los objetivos y criterios establecidos en la legislación sobre ordenación del territorio o en los instrumentos de ordenación del territorio previstos en aquélla.

Así pues, se aplica un criterio de exclusión para calificar el suelo común, que será aquel que no figure expresamente comprendido en la categoría de suelo protegido, así como aquel que no tenga las cualidades precisas para su urbanización.

En definitiva, el suelo no urbanizable común comprenderá aquellos terrenos de naturaleza rústica que, reuniendo valores, riesgos o riquezas naturales no merecedores de una especial protección o por razones objetivas de índole territorial, el planeamiento general considere que deben ser preservados de su eventual transformación hasta que de acuerdo con las limitaciones establecidas por la estrategia de ocupación del territorio se cumplan las condiciones previstas para su posible incorporación al desarrollo urbano.

Pero mientras tanto, el suelo no urbanizable común deberá destinarse a aquellos usos que sean conformes a su naturaleza rústica o a actuaciones de interés comunitario.

La clasificación del suelo rústico en la legislación de Castilla y León (art. 16 de la Ley 5/1999; art. 30 y ss. del Decreto 22/2004) es mucho más compleja que la valenciana, al menos en cuanto al número de subcategorías previstas: 1. Suelo rústico común; 2. Suelo rústico de entorno urbano; 3. Suelo rústico con asentamiento tradicional; 4. Suelo rústico con protección agropecuaria (constituido por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger por su interés, calidad u otras características agrícolas o ganaderas); 5. Suelo rústico con protección de infraestructuras; 6. Suelo rústico con protección cultural; 7. Suelo rústico con protección natural; 8. Suelo rústico con protección especial.

La finalidad de la presencia de tantas tipologías de suelos se justifica en la necesidad de adecuar el régimen de protección a las características específicas de los terrenos.

IV. EL ESTATUTO JURÍDICO DEL DERECHO DE PROPIEDAD DEL SUELO: RÉGIMEN PARTICULAR DEL SUELO NO URBANIZABLE

IV.1. El derecho de propiedad según la Constitución Española y el Código civil: impacto e influencia de la normativa en materia de suelo

Como es bien sabido, el reconocimiento del derecho a la propiedad privada viene establecido en el artículo 33.1 de la Constitución, dentro del Capítulo dedicado a los “Derechos y Libertades de los ciudadanos”.

A su vez, el Código civil define la propiedad como “el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”.

En ese sentido, el derecho de propiedad ha sido tradicionalmente considerado como el derecho real de mayor alcance, el señorío más pleno que se puede tener sobre una cosa, caracterizado por un dominio prácticamente absoluto. En el momento en que se publica el Código civil, a finales del siglo XIX, debemos destacar que la propiedad era básicamente la propiedad de la tierra, y en concreto destinada a la explotación agrícola de la misma.

De tal forma, el artículo 350 del Código civil dispone que “el propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvas las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre minas y aguas y en los reglamentos de policía”.

Sin embargo, hoy en día, la visión clásica de la propiedad como derecho cuasi-absoluto debe ser al menos matizada, en atención a varios argumentos.

En primer lugar, hay que advertir que el volumen de limitaciones y cargas que soporta la propiedad ha aumentado considerablemente, lo cual viene a limitar, a su vez, la libertad de acción de los propietarios en el ejercicio de las facultades que componen el derecho de propiedad.

En ese sentido la Constitución ya puso de relieve que la “función social” del derecho de propiedad delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. De esa forma, las leyes que desarrollan este precepto constitucional, son las encargadas de fijar el alcance de la función social de la propiedad. Como consecuencia directa, el Estado se ve reforzado y legitimado para configurar el estatuto jurídico conformador de las facultades y deberes de la propiedad, a fin de encauzarlas, no sólo en beneficio individual de su legítimo titular, sino también en provecho del bien común o de intereses colectivos de orden superior.

En segundo lugar, debemos tener en cuenta que la propiedad de la tierra, en su clásico destino agrario, y aun conservando un indudable valor actualmente resalta- do según tendremos ocasión de destacar, coexiste actualmente con la propiedad de determinados terrenos urbanos y urbanizables, con una vocación muy diferente, en amplia expansión, y cuyo valor económico supera con creces al que se asigna a la tierra o suelo rústico.

Así pues, la especial consideración a los destinos apropiados que cada tipo de terreno o de suelo estaba llamado a desempeñar hizo nacer una nueva legislación que constituye, hasta cierto punto, una superación o adaptación del marco tradicional del derecho de propiedad establecido en el Código civil: me refiero a la legislación sobre el suelo, ordenación del territorio y urbanismo.

Resulta muy expresivo, al respecto, el artículo 3.1 de la vigente Ley de suelo de 2007: “La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste”.

Y también el artículo 7.1 de la misma Ley: “El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.

En cuanto al régimen aplicable al suelo no urbanizable, se rige por los mismos principios inspiradores que acabamos de señalar en la ley estatal.

Así, la legislación autonómica valenciana establece que “la clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable incluido en alguna de las dos categorías previstas en esta ley, y su adscripción a las distintas zonas que delimite el planeamiento, define la función social de aquéllos y delimita el contenido urbanístico del derecho de propiedad” (art. 6 de la Ley 10/2004).

En definitiva, sin menospreciar en absoluto la institución de la propiedad privada de la tierra tal y como se regula en el Código civil, no obstante por cuanto se refiere al régimen de la propiedad inmobiliaria que configura el territorio rural y urbano, debemos concluir que la moderna legislación del suelo, ya estatal o autonómica, ha devenido esencial para la determinación del estatuto jurídico del derecho de propiedad del suelo, tanto desde la perspectiva de la ordenación del territorio, a fin de asegurar las actividades y fines individuales que en él se desarrollen, sin comprometer los intereses públicos en beneficio de la colectividad, como desde la perspectiva de la específica determinación de los diferentes destinos del suelo, que se traduce en la aparición de clasificaciones y categorías del mismo y, a su vez, en la aplicación de diferentes regímenes jurídicos de uso y protección.

IV.2. Contenido general del derecho de propiedad del suelo

a) Facultades comprendidas en el derecho de propiedad

Según la Ley 8/2007 de suelo, el derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute, explotación y disposición (art. 8.1).

El ejercicio de dichas facultades está condicionado por diversos factores, tales como el estado del suelo, su clasificación, sus características objetivas y el destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien.

Respecto a la facultad de uso del suelo, se distingue entre el uso residencial y los usos productivos (vid. art. 10 de la Ley de suelo).

Por otra parte, el ejercicio de la facultad de disposición no deberá infringir el régimen de formación de fincas y parcelas, ni la relación entre ellas (vid. art. 17, Ley del suelo).

En cuanto a las facultades relativas al ámbito de la urbanización y la realización de obras, la Ley distingue tres supuestos distintos:

- a) Realización de instalaciones o construcciones que no tengan el carácter legal de edificación.

Deben ser necesarias para el uso y disfrute del suelo, conforme a su naturaleza, además de estar expresamente permitidas.

- b) Realización de edificaciones.

Los terrenos deben integrar una unidad apta para ello, por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente. La edificación se llevará a cabo en el tiempo y condiciones previstas por la legislación aplicable.

- c) Participación en la ejecución de las actuaciones de urbanización.

Según el artículo 14.1.a), se trata de actuaciones de nueva urbanización para crear parcelas aptas para la edificación o uso independiente. Conlleva el paso de suelo rural a urbanizable.

Se aplicará un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados, en proporción a su aportación.

La decisión sobre el ejercicio de esta facultad se sujeta a un plazo de tiempo que no será inferior a un mes desde que el propietario conozca la distribución de las cargas.

Profundizando en el ámbito de las facultades de edificación, que se atribuyen al propietario del suelo, el artículo 7.2 de la Ley 8/2007 efectúa una afirmación de gran alcance:

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, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Las consecuencias de tal disposición en el momento de efectuar la valoración económica de determinado suelo pueden resultar significativas, dado que la introducción o no de las posibilidades de edificabilidad en el contenido de la propiedad conllevan un elevado incremento del precio o valor del suelo, o por el contrario una considerable disminución del mismo.

Finalmente, la normativa lleva a cabo una precisión general acerca de la extensión del objeto sobre el que recae el derecho de propiedad que venimos analizando, así como del alcance material de las facultades del propietario.

En ese sentido, el contenido y facultades que integran el derecho de propiedad del suelo no sólo alcanzará a la superficie del mismo (rasante), sino también al vuelo y al subsuelo.

Ahora bien, dicho alcance se ajustará a lo que determinen los instrumentos de ordenación urbanística y a las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público.

b) Deberes y cargas impuestos al titular del suelo

Los deberes que la legislación impone al titular del derecho de propiedad del suelo se regulan en el artículo 9 de la Ley 8/2007. Se configuran, por tanto, como obligaciones de naturaleza legal y de carácter coercitivo.

Por una parte, se fija el deber de dedicar el suelo a los usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística.

Y por otra, se establece un deber general de conservación del suelo en condiciones legales.

Este deber aparece formulado desde un punto de vista funcional, pues el hecho de conservar el suelo debe permitirle servir de soporte a los usos a que vaya destinado.

Además, el propietario deberá garantizar las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles. A tal fin, aquél deberá realizar los trabajos de mejora y rehabilitación que sean necesarios.

IV.3. Contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo no urbanizable

a) Derechos del propietario

Tanto la legislación estatal del suelo como la valenciana sobre suelo no urbanizable, coinciden sustancialmente en el estatuto jurídico de la propiedad del suelo rural o rústico, aunque, evidentemente, la normativa autonómica es más completa y precisa, habida cuenta de su especialidad.

La Ley valenciana 10/2004, en su artículo 7 dispone que “los propietarios de suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos”.

Pero a la anterior declaración, que implica la libertad de actuación del propietario dentro de sus fincas rústicas, hay que añadir otra que recuerda la naturaleza limitativa y controladora de la legislación del suelo en cuanto al ejercicio de las facultades que integran el derecho de propiedad.

En ese sentido, el artículo 28 advierte que “los particulares podrán realizar actos de uso y aprovechamiento en el suelo no urbanizable en los casos previstos en esta ley, con el cumplimiento de los requisitos establecidos en ella y conforme a las determinaciones del planeamiento territorial o urbanístico y a las resoluciones administrativas correspondientes”.

Y entre tales requisitos, destaca principalmente la necesidad de obtener la preceptiva licencia urbanística municipal para ciertos actos de uso y aprovechamiento que, en el ejercicio de sus derechos, promuevan los particulares en suelo no urbanizable (art. 30.1).

Asimismo, no podrán iniciarse obras o instalaciones en el suelo no urbanizable sin que previamente se obtengan las licencias municipales para su lícito funcionamiento (art. 30.6).

Al desarrollar y delimitar las facultades de uso y disfrute que asisten a los propietarios, la Ley valenciana afirma que éstos podrán destinar la propiedad a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. Por su parte, la Ley estatal de suelo de 2007, cuando delimita los usos a que deberá destinarse la utilización de los terrenos situados en suelo rural, utiliza la misma fórmula (artículo 13.1).

Las obras de urbanización, construcción o edificación en el suelo rural poseen un carácter excepcional en la Ley 8/2007.

El mismo principio rige en la ley valenciana, aunque ella distingue dos supuestos de hecho:

- a) Se admite el empleo de instalaciones y medios técnicos adecuados y ordinarios, que no supongan ni tengan como consecuencia la transformación de los terrenos de su destino propio del medio rural, estado natural o características esenciales.
- b) Excepcionalmente, podrán realizarse obras, construcciones, instalaciones, edificaciones y otros actos sobre el suelo y subsuelo que constituyan una transformación del suelo o excedan del destino propio del medio rural o natural.

Como se puede fácilmente observar, toda la legislación sobre el régimen del suelo se caracteriza por determinar el contenido positivo del derecho de propiedad del suelo rural o no urbanizable, pero enmarcándolo a su vez en un sinfín de condicionantes, limitaciones o prohibiciones exigidas para determinados usos, y que ciertamente constriñen la libertad de actuación del propietario al supeditar el ejercicio de su derecho de propiedad a tales restricciones derivadas de la ordenación del territorio o del planeamiento urbanístico.

Veamos las más significativas.

En primer término, al ejercer el derecho a la utilización del suelo, su titular deberá poner en práctica la fórmula siguiente: “utilización conforme a la naturaleza de los terrenos”. Por consiguiente, la naturaleza rústica, natural o rural del suelo es la primera fuente delimitadora de las facultades que integran el derecho de propiedad.

En segundo lugar, se suele hacer mención con frecuencia a los límites impuestos por la legislación o el planeamiento territorial y urbanístico. Se hace, pues, obli-

gatoria la remisión a los instrumentos de planificación del suelo, para conocer en particular los usos y actividades en él permitidos.

A continuación, se pone de manifiesto que los trabajos, obras y usos estrictamente agrarios o forestales estarán sujetos a las limitaciones impuestas por la legislación civil o administrativa aplicable por razón de la materia (vid. art. 7.1, fine de la Ley 10/2004). De nuevo nos encontramos con una remisión legislativa, esta vez en favor de la normativa común, especial o sectorial reguladora de las actividades agrarias.

El siguiente bloque de limitaciones afecta a la utilización de terrenos rurales donde existan valores sujetos a algún tipo de protección por la legislación especial en materia de medio ambiente, patrimonio histórico-cultural, paisajismo, etc. El tenor literal que emplea el artículo 13.4 de la Ley 8/2007 es el que sigue: “La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice”.

En quinto lugar, como regla general, quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas de los terrenos en el suelo rural. La única excepción que salva dicha prohibición es que los terrenos hayan sido incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización (Art. 13.2, Ley 8/2007).

La legislación valenciana –Disposición Adicional segunda- distingue entre “parcelación urbanística”, donde la división o segregación de terrenos en dos o más lotes se hace para obtener parcelas aptas para la edificación, y “parcelación rústica”, en cuanto división o segregación de terrenos en dos o más lotes sin finalidad vinculada a la actividad urbanística.

Respecto a ambas actuaciones efectuadas en suelo no urbanizable, la ley prohíbe la realización de actos de división o segregación de fincas o terrenos, cualquiera que sea su finalidad, sin la obtención previa de licencia municipal de parcelación, salvo que el ayuntamiento declare su innecesariedad, o que en virtud de su legislación sectorial específica quede exenta.

Además, en ningún caso podrán autorizarse actos de división o segregación de fincas o terrenos rústicos en contra de lo dispuesto por la normativa agraria o forestal o de similar naturaleza que le sea de aplicación.

Tal remisión implica, por ejemplo, la necesidad de respetar el régimen de unidades mínimas de cultivo previsto en los artículos 23 y siguientes de la Ley de modernización de explotaciones agrarias 19/1995, y en especial la normativa sobre indivisión de fincas rústicas para el caso de que se generen parcelas inferiores a dicha unidad mínima de cultivo. Corresponde a las Comunidades Autónomas determinar su extensión. En Valencia, el Decreto 217/1999 fija una superficie de 2,5 hectáreas en secano y 0,5 hectáreas en regadío.

Finalmente, si tuviéramos que destacar uno de los ámbitos donde con mayor firmeza se presenta la naturaleza controladora y de limitación que caracteriza a la legislación sobre suelo no urbanizable, ése sería el ámbito de las facultades relativas a la construcción y edificación en suelo rural.

Veamos el régimen de la normativa valenciana.

Ante todo, se fijan normas directamente aplicables a las construcciones y edificaciones en dicho suelo, y que afectan tanto a su estilo arquitectónico, a su altura, como a su ubicación (art. 12):

- a) Deberán ser acordes con su carácter aislado.
- b) Armonizarán con el ambiente rural y su entorno natural.
- c) Se integrarán las nuevas construcciones en las tipologías tradicionales de la zona o más adecuadas a su carácter.
- d) No podrá edificarse con una altura superior a dos plantas.
- e) No podrán levantarse construcciones en lugares próximos a carreteras, vías pecuarias u otros bienes de dominio público.
- f) Dispondrán de adecuados sistemas de depuración de los vertidos y residuos que generen.

Cuando se trate de suelo no urbanizable “protegido”, la regla general es la prohibición absoluta de construir, con tres excepciones reseñables que responden a las características propias de estos terrenos así como a su naturaleza:

1. Sólo se podrán realizar instalaciones, construcciones u obras necesarias y compatibles con el mejor aprovechamiento, conservación, cuidado y restauración de los recursos naturales o para su disfrute público y aprovechamiento colectivo, y siempre que estén previstas en el planeamiento.
2. Se podrán llevar a cabo las obras e instalaciones necesarias para la gestión de los bienes de dominio público, de los servicios públicos, actividades de utilidad pública o interés general.
3. Obras e instalaciones necesarias para la minoración de los riesgos que motivaron su especial protección.

Además, no cabe olvidar que todos los actos de uso y aprovechamiento en suelo no urbanizable protegido requerirán, además, el informe favorable de la Conselleria competente en materia de territorio, y de las autorizaciones preceptivas determinadas en la legislación sectorial correspondiente (art. 30.2).

En definitiva, dentro de esta categoría de suelo sólo se podrán realizar aquellas actuaciones que, siendo compatibles con las normas de protección correspondientes, vengan previstas en el planeamiento por ser necesarias para el mejor aprovechamiento, cuidado y restauración de los recursos naturales o para su disfrute público y aprovechamiento colectivo.

En cambio, si se trata de suelo no urbanizable “común”, el régimen resulta algo más flexible.

Como principio general, en esta categoría de suelo sólo podrán autorizarse, al amparo del planeamiento general, aquellas actuaciones de carácter aislado que en los términos previstos en la ley sean compatibles con el sostenimiento y el mantenimiento del medio rural.

Destaca la puesta en práctica de la técnica de zonificación del suelo común, llevada a cabo en el correspondiente plan urbanístico o territorial (art. 18).

Por lo que afecta a la materia de nuestro interés, se prevé el establecimiento, entre otras, de las siguientes zonas:

- a) Zonas cuyos terrenos sean idóneos para aprovechamientos agropecuarios, forestales o cinegéticos.
- b) Zonas en que sea posible el uso de vivienda.
- c) Zonas en las que se excluya todo tipo de edificación o se sujete a limitaciones específicas, de acuerdo con la estrategia de ocupación del territorio definida en el planeamiento.
- d) Justificadamente se podrán establecer zonas mixtas, susceptibles de usos y aprovechamientos característicos de varias zonas.
Respecto a las construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales, el régimen que prevé el artículo 20 es el que sigue:
 - Respeto del requisito de parcela mínima exigible, previsto en el plan territorial.
 - Respeto de las características de la edificación, según indique el plan territorial.
 - Informe previo de la Conselleria competente en materia de agricultura, ganadería, caza y actividad forestal.
 - Se permitirán las estrictamente indispensables para la actividad propia de la parcela.
 - Al menos la mitad de la parcela deberá quedar libre de edificación o construcción y mantenerse en su uso agrario o forestal o con sus características naturales propias.

Respecto a la posibilidad de edificar una vivienda aislada de carácter familiar, el artículo 21 exige los siguientes requisitos:

- a) Ubicación: la que establezca el planeamiento territorial o urbanístico. Estará situada fuera de los cursos naturales de escorrentías, respetando las masas de arbolado existente y su topografía.
- b) Fincas legalmente parceladas que, tanto en la forma como en la superficie, abarquen la mínima exigible según el planeamiento, que en ningún caso será inferior a una hectárea por vivienda.

- c) La superficie ocupada por la edificación no excederá nunca del 2% de la finca rústica. El resto de ella habrá de estar y mantenerse con sus características naturales propias. Podrán permitirse servicios complementarios de la vivienda familiar, sin obra de fábrica sobre rasante natural, cuya superficie no exceda a la ocupada por la edificación.
- d) Abastecimiento de agua potable y completa evacuación, recogida y depuración de los residuos y aguas residuales.
- e) La construcción no formará núcleo de población conforme a lo establecido en el plan general correspondiente.

Finalmente, la Ley dispone un eventual trato favorable en el caso de vivienda rural vinculada a una explotación agrícola (art. 22):

En principio, a estas viviendas le serán de aplicación los mismos requisitos y determinaciones establecidas para las viviendas rurales aisladas de carácter familiar, que acabamos de ver.

No obstante, mediante informe favorable de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación, fundado en exigencias de la actividad agraria, podrá eximirse justificadamente a dichas viviendas rurales del cumplimiento de los citados requisitos.

Como única exigencia, deberán en todo caso guardar proporción con su extensión y características, y quedar directamente vinculadas a las correspondientes explotaciones agrícolas.

Ambas tipologías de viviendas rurales precisarán de licencia municipal, otorgada por el Ayuntamiento, previa comprobación por el mismo de la compatibilidad urbanística de la actuación solicitada.

b) Deberes del propietario

De la normativa contenida en la Ley 8/2007 y en la Ley 10/2004, podemos establecer el régimen de obligaciones de carácter legal impuestos a los propietarios de suelo no urbanizable:

1. En materia de destino del suelo.
El propietario deberá destinarlo a los usos previstos por la ordenación territorial o urbanística y autorizados por el planeamiento aplicable, levantando las cargas impuestas para el lícito ejercicio de las actividades que pudieran autorizarse.
2. En materia de parcelación de terrenos.
Deberá abstenerse de realizar actos de segregación o división de terrenos y actos jurídicos de parcelación de fincas en contra de lo establecido en la ley, y en la legislación agraria o forestal o de similar naturaleza que le sea de aplicación.

En el suelo no urbanizable, no podrán autorizarse actos materiales de división o segregación de fincas cuando exista una presunción legal de que tales actos tienen finalidad urbanística (vid. Disposición Adicional segunda de la Ley 10/2004).

Se presume la presencia de finalidad urbanística, cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que existan ya de hecho en los terrenos o proyectada la instalación de infraestructuras o servicios innecesarios para las actividades relacionadas con la utilización y explotación de los recursos naturales de la tierra mediante el empleo de técnicas normales y ordinarias, o de carácter específicamente urbano.
- b) Que dé lugar a una finca de superficie inferior a la mínima exigible por la ley para una vivienda aislada y familiar, salvo que no se aumente el número de fincas respecto de las antes existentes, por haber simultánea agrupación o agregación a finca o fincas colindantes de porción o porciones segregadas, siempre que ninguna de las fincas resultantes de tales operaciones sea inferior a la calificada como indivisible.

No concurre esta circunstancia cuando quede acreditada que la finalidad de la división o segregación está vinculada exclusivamente a la explotación agraria, conforme a lo dispuesto en la legislación agraria o forestal o de similar naturaleza que le sea de aplicación.

3. En materia de conservación del suelo.

Por un lado, se exige el cumplimiento de las condiciones legales de conservación para que sirva de soporte a los usos que estén permitidos, y a los fines de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato.

Además, se exige el mantenimiento de su masa vegetal, conforme al equilibrio medioambiental, en su uso y en las condiciones precisas, para poder cumplir los siguientes fines:

- Evitar el incremento del riesgo de erosión, incendio, inundación y contaminación.
- Evitar peligros para la seguridad o salud pública.
- Evitar cualquier otra perturbación medioambiental, daños o perjuicios a terceros o al interés general.

El propietario deberá costear y ejecutar las obras y los trabajos necesarios para conservar el suelo y su masa vegetal.

4. En materia de replantación o reforestación.

Deberá permitir o realizar tales labores, con el fin de restaurar la vegetación en toda la superficie de los terrenos que la hayan perdido como consecuencia de un incendio, desastre natural o acción humana no debidamente autorizada, dentro de los plazos y condiciones señaladas por la Autoridad competente en materia forestal.

5. En materia de conservación de construcciones o edificios.

Deberá mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y decoro, realizando los trabajos y obras precisas para conservar o rehabilitar en ellos las condiciones imprescindibles de habitabilidad o uso efectivo que les sea propio, en los términos previstos en la legislación urbanística, de ordenación de la edificación y de patrimonio cultural.

6. Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de la instalación, la construcción o la edificación con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público cuando deban formar parte del mismo.
7. En materia de prevención de la contaminación.
Deberá abstenerse de efectuar actos o actividades que puedan contaminar la tierra, el agua o el aire, de conformidad con lo previsto en la legislación aplicable.
Tampoco deberá tolerar los vertederos ilegales e incontrolados que existan en los terrenos de su propiedad, colaborando con los poderes públicos en su detección y posterior restauración del medio ambiente perturbado.
8. Cumplimiento de los planes o normas para el buen funcionamiento de las obras y servicios públicos, establecidas por las Consellerías competentes en materia de agricultura, medio ambiente y cultura, u otras administraciones sectoriales. Para ello, facilitarán en los terrenos de su propiedad la ejecución de los trabajos necesarios a tal fin público.
Las autoridades públicas competentes (municipios y los órganos autonómicos por razón de la materia) velarán por el cumplimiento de los anteriores deberes, pudiendo dictar al efecto órdenes de ejecución, e iniciar los procedimientos sancionadores que correspondan.

V. RÉGIMEN DE VALORACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE

V.1. Aproximación a los principios inspiradores del nuevo sistema de valoración del suelo

La Exposición de Motivos de la Ley 8/2007 plantea claramente los nuevos criterios que en materia de valoración del suelo se han querido incorporar.

Desde la Ley de 1956, la legislación del suelo ha establecido ininterrumpidamente un régimen de valoraciones especial, que desplaza la aplicación de los criterios generales de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

Lo ha hecho recurriendo a criterios que han tenido sin excepción un denominador común: el de valorar el suelo a partir de cual fuera su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, partiendo de cuál fuera su destino y no su situación real.

Unas veces se ha pretendido con ello aproximar las valoraciones al mercado, presumiendo que en el mercado del suelo no se producen fallos ni tensiones especulativas, contra las que los poderes públicos deben luchar por imperativo constitucional. Se llegaba así a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino también las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos. Y aun en las ocasiones en que con los criterios mencionados se pretendía contener los justiprecios, se contribuyó más bien a todo lo contrario y, lo que es más importante, a enterrar 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.

Así pues, la Ley se propone una recomposición del panorama arriba descrito, y a tal fin confía el sistema de valoración del suelo a la aplicación de los siguientes principios rectores:

- a) Aplicar criterios de sencillez, claridad y de justicia en cuanto a las valoraciones del suelo.
- b) Poner en práctica el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos para impedir la especulación (vid. art. 47 de la CE).
- c) Principio de desvinculación entre la clasificación y la valoración del suelo. Ello implica que la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo.
- d) Principio del valor real y actual del suelo. Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto.
- e) Adecuación de la valoración a la verdadera naturaleza del suelo. Con independencia de las clases y categorías urbanísticas del suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya conocidas: un suelo rural y otro urbanizado. Ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad. Los criterios de valoración establecidos 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.
- f) Respecto al suelo rural, se abandona el método de comparación, porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos, para lo que se adopta el método asimismo habitual de la capitalización de rentas. Dicho método se aplicará sin considerar las expectativas urbanísticas, pero sin olvidar que la localización influye en el valor de este suelo, siendo la renta de posición un factor relevante en la formación tradicional del precio de la tierra.

V.2. Ámbito de aplicación del régimen de valoraciones

Desde el punto de vista objetivo o material, la valoración alcanza tanto al suelo como a las instalaciones, construcciones y edificaciones, y, en su caso, también a los derechos constituidos sobre ellos.

Respecto a las situaciones jurídicas en las que el sistema de valoración será de aplicación directa y principal, el artículo 20.1 de la Ley 8/2007 indica expresamente las siguientes:

- 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. Es decir, en la fase de reparcelación urbanística.
- b) La fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive.
- c) La fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosas.
- d) La determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

V.3. Criterios generales de valoración y régimen especial de valoración del suelo rural

a) Criterios generales aplicables a la valoración de todo tipo de suelo

La legislación, con carácter general, establece determinados criterios de valoración específicos para cada uno de los tres ámbitos materiales de aplicación.

Así, en cuanto al valor del suelo, corresponde a su pleno dominio, libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad. Éste se tasará según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive.

Respecto a la valoración de las edificaciones o construcciones, se tendrá en cuenta su antigüedad y su estado de conservación.

Finalmente, la valoración de las concesiones administrativas y de los derechos reales sobre inmuebles, a los efectos de su constitución, modificación o extinción, se efectuará con arreglo a las disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de los mismos. Subsidiariamente, se regirá por las normas del derecho administrativo, civil o fiscal que resulten de aplicación.

b) Régimen de valoración del suelo rural: normas generales

Pasemos a continuación a las normas específicas que afectan a la valoración del suelo rural.

Ante todo hay que decir que el régimen previsto por la Ley 8/2007 se organiza en torno a dos disposiciones generales y tres reglas especiales.

La primera de las normas generales, afirma el principio de la separabilidad sustancial a efectos de valoración de los elementos integrantes de la finca.

Así lo ratifica el artículo 21.3, al disponer que “las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en el suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos”.

Para poder llevar a cabo la tasación, dichos elementos deberán respetar tres condiciones:

- a) que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, bien por su conformidad inicial con la ordenación urbanística o por su legalización posterior.
- b) que sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo.
- c) que no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes.

La segunda disposición general aparece en el artículo 22.2. En su virtud, ninguna valoración de suelo rural podrán considerarse las “expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados”.

Esta regla es acorde con el principio de desvinculación entre la clasificación y la valoración del suelo, y con el principio que atiende al valor real y actual del suelo.

c) Normas especiales de valoración del suelo rural

El artículo 22 de la Ley 8/2007 contiene tres reglas o criterios específicos de valoración del suelo rural, que se corresponden con cada uno de los tres elementos materiales a considerar dentro del suelo rural.

- a) En primer lugar, los *terrenos* se tasarán mediante la *capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación* (la que sea superior), según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración.
La Ley no define la renta real, por lo que en espera de la aprobación del Reglamento de la Ley que subsane esta omisión o aporte criterios para su concreción, hay quien sostiene que dicho valor será igual al importe pagado por el uso de la tierra como si estuviera arrendada.
En cambio sí se establece que la renta potencial se calculará atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para su producción. Incluirá, en su caso, como ingresos las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada.
No veo dificultad en utilizar estos mismos parámetros para calcular la renta real, siempre que dicho cálculo se sustente en datos verificables de rentabilidad actual, y no en hipótesis o en una estimación aproximada.

Para averiguar la capitalización de la renta anual de la explotación, la Disposición Adicional séptima dispone que se utilizará como tipo de capitalización la última referencia publicada por el Banco de España del rendimiento de la deuda pública del Estado en mercados secundarios a tres años.

Según la última referencia publicada por el Banco de España, a fecha de junio de 2007, el tipo de capitalización aplicable es del 4,5%.

Por otra parte, la Ley de Presupuestos Generales del Estado podrá modificar dicho tipo de capitalización, así como fijar valores mínimos según los tipos de cultivos y los aprovechamientos de la tierra, cuando la evolución observada en los precios del suelo o en los tipos de interés arriesgue alejar de forma significativa el resultado de las valoraciones respecto de los precios de mercado del suelo rural, sin consideración de las expectativas urbanísticas.

Finalmente, el valor del suelo rural obtenido por medio de este sistema 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.

Podría pensarse que el tipo de capitalización actual sólo es defendible para las orientaciones productivas de alta rentabilidad (téngase en cuenta que el valor final del terreno es tanto menor cuanto mayor sea el tipo de capitalización utilizado) y, en consecuencia, urge la modificación según tipos de cultivo y aprovechamientos de la tierra que la Ley 8/2007 prevé, aunque la próxima Ley de Presupuestos Generales del Estado no se aprobará hasta diciembre de 2007. Mientras tanto, se pone de manifiesto un cierto vacío desfavorable para el propietario de los terrenos a valorar, fundamentalmente en situaciones de expropiación forzosa, al menos hasta que no se publique la modificación de los tipos.

- b) La segunda regla afecta a las *edificaciones, construcciones e instalaciones*, que se tasarán por el *método de coste de reposición* según su estado y antigüedad en el momento al que deba entenderse referida la valoración. Según este método de valoración, hay que partir del coste que suponga reemplazar el bien por otro nuevo, de iguales características, capacidad y utilidad que el actual. Se tendrá en cuenta para disminuir el valor de la tasación, la depreciación o desgaste del bien en cuestión.
- c) En tercer lugar, las *plantaciones y los sembrados preexistentes*, así como las *indemnizaciones* por razón de *arrendamientos rústicos u otros derechos*, se tasarán con arreglo a los criterios de las Leyes de Expropiación Forzosa y de Arrendamientos Rústicos.

En cuanto a los cultivos pendientes, el artículo 45 de la Ley de expropiación forzosa señala que “cuando en el momento de la ocupación existan cosechas pendientes o se hubieran efectuado labores de barbechera, se indemnizará de las mismas a quien corresponda”.

Para mayor concreción, el artículo 45 del Reglamento de expropiación forzosa afirma que “las indemnizaciones previstas en el artículo 45 de la Ley corresponderán a los que por cualquier título hubieren de percibir los frutos o cosechas pendientes o realizado los trabajos de barbechera u otras labores análogas en la proporción que les corresponda en su caso”. Es decir, al titular de la actividad agraria afectada, al agricultor, sea o no propietario de las fincas expropiadas.

Respecto a la indemnización por arrendamientos rústicos, la remisión legal que efectúa la Ley de suelo de 2007 nos lleva al artículo 44 de la Ley de expropiación forzosa: “En los casos de expropiación de fincas arrendadas, la Administración o Entidad expropiante hará efectiva al arrendatario, previa fijación por el Jurado de Expropiación, la indemnización que corresponda, aplicándose para determinar su cuantía las normas de la legislación de arrendamientos”.

El nuevo reenvío a la legislación arrendaticia rústica supone la aplicación de la Ley 49/2003 de arrendamientos rústicos, cuya Disposición adicional segunda, relativa a la “Expropiación”, establece el siguiente régimen de expropiación forzosa en materia de arrendamientos rústicos y aparcería:

1. Expropiación de *fincas arrendadas*:

- a) En el supuesto de expropiación total o parcial del derecho del arrendatario, éste tendrá derecho frente al expropiante:
 1. Al importe de una renta anual actualizada y además al de una cuarta parte de dicha renta por cada año o fracción que falte para expiración del período mínimo o el de la prórroga legal en que se halle. Cuando la expropiación sea parcial, estos importes se referirán a la parte de renta que corresponda a la porción expropiada.
 2. Al importe de lo que el arrendador deba por gastos y mejoras.
 3. A exigir que la expropiación forzosa comprenda la totalidad cuando la conservación de arrendamiento sobre la parte de la finca no expropiada resulte antieconómica para el arrendatario, aunque se redujera la renta.
 4. Al importe de las cosechas pendientes que pierda con la expropiación.
 5. A la indemnización de los daños y perjuicios que sufra la explotación agrícola de la que el arrendamiento sea uno de los elementos integrantes.
 6. A la indemnización que comporte el cambio de residencia, en su caso.
 7. Al premio de afección calculado sobre el importe total.
- b) El expropiante descontará al arrendador del justo precio lo que haya de pagarse al arrendatario por gastos y mejoras cuyo importe corresponda abonar al arrendador.
- c) En los casos de fincas que tuvieran la condición de rústicas al iniciarse el arrendamiento y hayan adquirido un plusvalor en el expediente de expropiación por corresponderles en tal momento distinta calificación, el propietario expropiado deberá abonar al arrendatario, con cargo a dicho plusvalor, una doceava parte del precio de la tierra por cada año que le reste de vigencia al contrato, valorada la tierra según el precio que tengan las fincas rústicas similares a la arrendada y sin que lo que abone el propie-

tario pueda alcanzar nunca el valor total atribuido a las fincas ni la mitad del plusvalor.

- d) En los casos de expropiación por causas de interés social, zonas regables u otros en los que el arrendatario tenga un derecho preferente a que se le adjudique otra explotación en sustitución de la expropiada se tendrá en cuenta esta circunstancia para disminuir equitativamente la cuantía de la indemnización.

2. Expropiación de *fincas dadas en aparcería*:

En caso de expropiación de una finca cedida en aparcería se estará a lo dispuesto en el apartado 1 de esta disposición adicional, considerándose renta las cantidades siguientes:

- a) En aplicación del párrafo a).1 del apartado anterior, una parte alícuota de una renta arrendaticia anual, estimada como aplicable a la finca en cuestión.
- b) En aplicación del párrafo a).4 del apartado anterior, el importe de la parte de las cosechas pendientes.
- c) En aplicación del párrafo c) del apartado anterior, una parte alícuota igual a la estipulada en el contrato aplicable a la doceava parte del precio de la tierra por cada año que le reste de vigencia al contrato.

V.4. Controversia en torno al nuevo sistema de valoración del suelo rural o no urbanizable

La nueva legislación no ha dejado indiferente a todo el mundo, al menos en cuanto al nuevo sistema de valoración del suelo no urbanizable o rural.

Ante todo, ha sido criticado el abandono del método valorativo basado en la comparación, previsto en el artículo 26 de la Ley 6/1998, que atendía a las comparaciones de valores entre fincas de análoga naturaleza, tamaño, situación y régimen urbanístico.

Con la entrada en vigor de la nueva ley, el valor de la tierra rústica se calculará por el sistema de capitalización de renta, según el valor de lo que se pueda plantar o recolectar, independientemente de que ese precio sea infinitamente inferior al de las fincas colindantes o incluso inferior al precio por que fueron adquiridas las fincas en su día.

Se tacha de ineficaz al método de capitalización de rentas, inservible para estimar el valor de mercado de la tierra de uso agrícola, dado que no hay estabilidad en la rentabilidad de las inversiones agrarias, donde habría que incluir conceptos tales como la revalorización del trabajo, la aplicación de nuevas tecnologías o la intensidad de los cultivos.

Habida cuenta de la actual diversidad de la agricultura española en las diferentes regiones y Comunidades, así como las diferencias en cuanto al modelo de tenencia y explotación de la tierra, la dimensión de las explotaciones, la profesionalidad,

el grado o intensidad de trabajo empleado, la predisposición a adoptar nuevas tecnologías, etc., el hecho de calcular la renta de la tierra separándola del beneficio empresarial resulta bastante complicado.

Como preocupación especial, teniendo en cuenta de que uno de los ámbitos sobre el que se proyecta el nuevo artículo 22 de la Ley 8/2007 es el de la determinación del justiprecio en los procedimientos de expropiación forzosa, y habida cuenta de que, desgraciadamente, persiste la caída de la renta per cápita del agricultor desde hace más de diez años, los justiprecios pueden llegar a rozar la confiscatoriedad.

Además, si partimos del principio establecido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en innumerables Sentencias, en cuya virtud la naturaleza jurídica de la institución de la expropiación se fundamenta en la idea de que el expropiado, con el importe percibido del justiprecio, pueda adquirir un bien de idénticas características al que pierde, se puede encontrar con que con el dinero recibido no pueda adquirir dicho bien de sustitución, con lo que se quiebra el indicado principio.

En consecuencia con lo anterior, las primeras reacciones no se han hecho esperar mucho.

Según publica el diario ABC de Sevilla del pasado 16 de julio de 2007 (página 62, sección Economía-Agricultura), ASAJA va a recurrir la Ley del Suelo por “amparar la confiscación de tierras”.

ASAJA se ha dirigido al Defensor del Pueblo para solicitar la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley, que es el que se refiere al método de capitalización para la valoración de los terrenos en el suelo rural en lugar del método de comparación a partir de valores de fincas análogas que, para el suelo no urbanizable, establecía el artículo 26 de la derogada Ley 6/1998.

A juicio de ASAJA, la nueva Ley, en sus actuales términos, permite a la Administración expropiar a los agricultores el suelo necesario para realizar infraestructuras a un justiprecio que roza la confiscatoriedad, porque se teme que los nuevos valores calculados resulten inferiores al de fincas colindantes (en operaciones de compra-venta entre particulares) o incluso inferiores a los precios de adquisición de los terrenos, sin olvidar las dificultades de valorar en función de una rentabilidad que en muchos casos es ruinoso.