

# ANÀLISI DELS DIFERENTS CRITERIS DE VALORACIÓ DEL SÒL RÚSTIC, DES DE LA LLEI D'EXPROPIACIÓ FORÇOSA DE 1954 FINS AVUI

**ISMAEL SANTONJA I IVORRA; MARIA DOLORS PEIRÓ PÉREZ**  
AGROXARXA SLU  
*ismaelsa@agroxarxa.com; dopeiro@agroxarxa.com*

## **Resum**

La present comunicació analitza els diferents criteris i mètodes per a valorar el sòl rústic que s'han aplicat, en el decurs dels anys, des de l'entrada en vigor de la Llei d'expropiació forçosa de 1954 fins a la darrera Llei del sòl de 2007.

En matèria de valoració del sòl l'Estat ha disposat i disposa de competències exclusives. El legislador espanyol, a l'hora de determinar-ne el valor, en definitiva el valor legal del sòl rústic, s'ha mogut entre l'aproximació al valor de mercat (encara que això ha estat més una declaració d'intencions que una realitat) i l'anomenat *valor inicial*, valor obtingut segons el rendiment.

La comunicació també analitza la debilitat dels mètodes valoratius per a determinar el valor del sòl, sobretot en alguns entorns immobiliaris molt dinàmics.

## 1. Introducció

Prèviament s'hauria de dir que la present comunicació només abasta la legislació que té efectes directes i reals sobre el valor del sòl, que afecta la transmissió de la propietat com és el cas de les expropiacions, és a dir, per als casos d'adquisició forçosa. L'àmbit legal inclou des de la Llei d'expropiació forçosa (LEF) fins a les diferents lleis del sòl i valoracions vigents en cada període de temps.

Hi ha normatives, a diferents àmbits administratius i legislatius, que també regulen el valor rústic del sòl (cadastral, transmissions patrimonials, arbitris municipals, etc.), però escassament tenen una incidència directa en el valor real de la transmissió d'un terreny.

La Llei d'expropiació del 1879 no deia res d'específic de com valorar el sòl, i ho deixava a criteri dels perits nomenats oficialment. En tot cas l'article 23 exigia que a l'expedient expropiatori s'hagués de fer constar «el producto de renta de cada finca por los contratos existentes, la contribución que por ella se paga, la riqueza imponible que represente». I l'article 33, que regulava la tasca del perit tercer, a l'apartat quart sol·licitava informació del preu dels immobles del Registre de la Propietat, el preu d'expropiació de finques immediates i més informació de finques o de circumstàncies anàlogues per a tenir en compte en l'apreciació del preu de la finca.

Pel que sembla, els mètodes de valoració implícits eren l'analític (art. 23), encara que de manera molt primigènia, i el comparatiu (art. 33). Mètodes que s'alternaran en el decurs de la legislació posterior, bé de manera conjunta, bé únicament un d'aquests o bé prevalent l'un sobre l'altre.

## 2. El mètode analític i el mètode comparatiu: breu definició de cadascun

El mètode analític es basa en la capitalització de rendes periòdiques. Coneguda la renda de la terra, si es capitalitza a un determinat tipus, es pot obtenir el valor actual de les rendes, la qual cosa seria equivalent, pretesament, al valor de la terra.

Es formula de la manera següent:

$$V = R/r$$

on

$V$ , valor de la terra o valor de capitalització

$R$ , renda de la terra

$r$ , tipus o taxa de capitalització.

El seu fonament, cal buscar-lo en l'analogia amb els préstecs de diner amb interès: quina quantitat  $v$  de diner s'ha de prestar si es vol obtenir una quantitat  $r$  en concepte d'interessos, sabent que el tipus d'interès que regeix és del  $r$  %.

Però no són exactament igual la terra i els préstecs a llarg termini, ja que la liquiditat, la seguretat, la rendibilitat i altres variables que incideixen en la determinació del tipus de capitalització o d'actualització són prou diferents per a un cas o l'altre.

Aparentment sembla que és un mètode més racional i més objectiu. El fet que hi hagi dades analítiques i algunes operacions matemàtiques li dona un aire de seriositat, rigor i objectivitat que, *stricto sensu*, no té. Vegem algunes de les dificultats del mètode analític:

Per al càlcul del rendiment, ingressos/despeses, necessitem moltes dades, i algunes poden ser discutibles (interessos del capital propi, etc.) i per tant el risc de manipulació pot ser considerable. D'altra banda, cal separar de la diferència entre ingressos i despeses la quantitat que correspon a renda de la terra i la que correspon a benefici de l'explotació. Però potser la dificultat principal és la determinació del tipus de capitalització.

El mètode comparatiu o sintètic es basa, per a calcular el valor de la terra, en la comparació amb terrenys similars. Cal conèixer els valors de terrenys anàlegs i determinar les variables més rellevants. Pretén estimar el valor de mercat.

### 3. Cronologia legislativa

#### 3.1. La Llei d'expropiació forçosa de 1954

Aquesta Llei cercava trobar un mecanisme d'automatisme que permetés trobar els valors dels béns, i també el de la terra, de manera més objectiva. Aquest anhel s'ha repetit en les lleis posteriors, sense arribar a aconseguir-ho de manera satisfactòria per a ambdues parts.

La proposta propugnada en la LEF com a principi inspirador consisteix a ponderar les valoracions fiscals (perquè coneix mancances) amb les de mercat (art. 39) i, per a casos excepcionals, obrir la metodologia valorativa sense restriccions (art. 43).

De manera explícita es defineix el mètode de valoració: en aquest cas una barreja entre el mètode analític (valor fiscal) i el mètode sintètic o per comparació (valor de mercat). Clarament la intenció és rebaixar el valor del sòl, ja que es fa la mitjana entre el valor en venda actual de finques rústiques similars (aquest valor hauria de ser un valor més proper al valor real, en aquest cas de mercat) i el valor cadastral, un valor que es determina a l'efecte tributari i que intenta atansar-se al valor de mercat, però que, a la pràctica, sempre hi queda per sota.

Es parla de valor real (art. 43), però la Llei en cap moment defineix el valor real. Cal entendre'l com a valor en venda actual? Tampoc no defineix el preu just, però sí la manera de determinar-lo: preu just per mutu acord i preu just per resolució del jurat d'expropiació o, si escau, pel tribunal de justícia corresponent.

#### 3.2. La Llei de règim de sòl i ordenació urbana de 12 de maig de 1956

És la primera llei del sòl. En l'exposició de motius diu: «La valoración del suelo constituye punto capital en la ordenación. Para establecerla con equidad se han de desechar los módulos hasta ahora vigentes de capitalización del líquido imponible y del valor en venta, ya que el primero no responde por lo común a la realidad, y el segundo favorece la especulación.»

No ha passat tant de temps per a veure els inconvenients del sistema valoratiu de la LEF. No sembla prou madura aquesta crítica. Més aviat fa sospitar que en el pensament legislatiu espanyol han existit o existeixen dos corrents: un advoca per un preu administratiu del sòl rústic expropiat, i ho sustenta en el fet que aquest s'ha de basar en el valor del rendiment agrícola del sòl sense cap altra atribució, i l'altre corrent defensa l'aproximació al valor de mercat o dit també *valor real*.

En la Llei s'argumenta que el canvi de criteri valoratiu atén que el tràfic sobre terrenys no es dona en un mercat de competència més o menys perfecte, la qual cosa fa que els mecanismes de mercat no puguin determinar un preu just (la pregunta és com es pot saber el preu just, si no s'ha definit) i per això cal la intervenció, i basa les valoracions en fonaments objectius. Per això estableix el valor inicial, expectant, urbanístic i comercial. La Llei classifica el sòl d'urbà, de reserva urbana i de rústic.

En el poc espai de l'article ja es nota l'abundància de retòrica i la falta de precisió. Segurament no es tracta d'una cosa volguda, sinó derivada de la complexitat del que s'aborda.

S'hi estableix per primera vegada l'equidistribució de beneficis i càrregues mitjançant la reparcel·lació. A la pràctica, però, l'àmbit territorial d'actuació no aplegava tots els serveis necessaris. I per això calia expropiar més sòl.

Per valorar el sòl rústic, introdueix els conceptes de *valor inicial* i *valor expectant* (art. 85, 86, 87, 90 i 91). S'entén per *valor inicial*, respecte dels terrenys no urbanitzats, «el intrínseco de los predios determinado por su aprovechamiento en el momento de la valoración». S'entén per *valor expectant* el potencial dels terrenys en raó a la perspectiva d'aprofitament o utilització urbanística: «El valor inicial (VI) de un predio, a efectos urbanísticos, se determinará por el rendimiento que le correspondiere la explotación rústica efectiva o de que fuere naturalmente susceptible.»

El terreny adquirit així no podia tenir aprofitament urbanístic o el que s'entenia aleshores per això, ja que els parcs i jardins i vials eren inclosos en el rústic, perquè els rústics que oferien perspectives apreciables d'aprofitaments o utilització urbanística aleshores es valoraven d'acord al valor expectant (art. 90 i 91).

El càlcul del valor expectant era força feixuc (art. 87) i manipulable. Calia raonar l'expectativa d'acord a uns criteris, i la fixava en un termini inferior a quinze anys, la realització previsible del planejament. Finalment, i utilitzant criteris valoratius de sòl urbanístic s'arribava a calcular una plusvàlua i per tant, el valor expectant consistia en el valor inicial més la plusvàlua.

El valor inicial s'aplicava a sòls *urbanístics* com ara futurs centres docents, altres serveis d'interès general, parcs, jardins i vials, no inclosos en la reparcel·lació.

### **3.3. El text refós de la Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana, de 9 d'abril de 1976**

Provenia de la reforma de la Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana, de 2 de maig de 1975 i òbviamment de la legislació anterior.

L'exposició de motius diu que, tot i l'esforç econòmic per a regular el mercat del sòl, no s'han pogut aturar uns preus creixents i injustificats del sòl apte per al creixement de les ciutats. La manca d'oferta de sòl urbanitzat en podia ser una causa.

La crítica a la Llei anterior se sustenta en el fracàs de la política de contenció de preus del sòl, basada en la capacitat dels patrimonis públics del sòl i en l'alienació forçosa de solars sense edificar, també en el dèficit d'infraestructures i d'altres a causa del fort creixement, i finalment en la indisciplina.

L'elevació dels preus del sòl i dels habitatges, l'apropiació de les plusvàlues per part dels privats i no de la comunitat, fonamenten la necessitat d'intervenir, perquè part de les plusvàlues repercuteixin en importants beneficis públics. (Aquest és també un argument que s'esgrimeix per a pagar baix el preu del sòl, però no és clar el destí final de les plusvàlues.)

La nova Llei obliga a garantir més dotacions en serveis públics, parcs, centres docents, etc.: «El principio según el cual el planeamiento no concede directamente el derecho a edificar tiene su reflejo, en materia de valoraciones del suelo. El valor se independiza así en gran medida de las puras calificaciones formales y se hace depender del grado de cumplimiento del Plan, del que depende asimismo la adquisición del derecho a edificar.»

Les innovacions en matèria valorativa van en el sentit de relacionar-la amb la valoració fiscal (en el cas del valor urbanístic) i simplificar més, tot anant cap a la valoració objectiva, amb l'eliminació del valor expectant.

Aquesta Llei estableix tres classificacions del sòl: urbà, urbanitzable (programat i no programat) i no urbanitzable. En valoracions es consideren el valor inicial i el valor urbanístic. El valor inicial s'aplica al sòl no urbanitzable, i l'article 104 de la Llei diu com s'ha de determinar:

a) Por el rendimiento bruto que le correspondiera en la explotación rústica efectiva o de que fuere naturalmente susceptible.

b) Por su valor medio en venta a efectos de su explotación agrícola.

En ningún caso se podrán tomar en consideración valores o rendimientos que tengan relación directa o indirecta con la posible utilización urbana de los terrenos.

Nega tota possibilitat al valor expectant de la legislació anterior: «En el rendimiento rústico s'estimaran comprendidos el agrícola, el forestal, el ganadero, el cinegético y cualquiera otro semejante.»

Precisa que els rendiments estimats seran sempre resultat d'aplicar mitjans normals, mai extraordinaris. Els articles 141 i 142 del Reglament de gestió regulen com calcular el valor inicial:

El valor inicial es calcula pel seu rendiment brut real o potencial:

$$RB = PB - (DD + DI + Be)$$

On,

*RB*: Rendiment brut

*PB*: Producte brut

*DD* i *DI*: Despeses directa i indirecta

*Be*: Benefici empresarial

Per tant, el *RB* retribueix el factor producció de la terra,

$$VI = RB / i$$

i la taxa de capitalització *i*, la fixa en l'interès legal del diner vigent.

Pel que fa al valor mitjà en venda a l'efecte d'explotació agrícola, el Reglament precisa finques anàlogues, sempre d'explotació agrària.

Finalment precisa que si el valor cadastral o qualsevol altre valor fiscal, municipal, etc., fos més elevat que el valor inicial calculat, preval el més alt de tot com a valor inicial (art. 106): «Las plantaciones, obras, edificaciones e instalaciones que existan en el suelo se justipreciaran con independencia del mismo e incrementaran con su cuantía el valor total del inmueble, salvo que, por su carácter de mejoras permanentes, hayan sido tenidas en cuenta en la determinación del valor inicial o del urbanístico.» En la primera Llei del sòl ja es preveia, llevat de la darrera frase: «[...] hayan sido tenidas en cuenta en la determinación del valor inicial.» El contingut d'aquest article es repeteix a totes les lleis del sòl, fins i tot a la darrera, en la qual diferencia entre edificacions, construccions i instal·lacions de les plantacions i sembrats, i precisa els mètodes de valoració a aplicar. Però curiosament en cap llei del sòl es fa referència a l'explotació agrària com a empresa econòmica que en surt perjudicada per l'alienació de part o del tot de la seva base territorial, factor de producció clau en el desenvolupament de l'empresa agrària.

També és una constant en tota llei del sòl l'afirmació que «las indemnizaciones a favor de los arrendatarios rústicos y urbanos se fijaran de acuerdo con lo previsto en la LEF».

Hi ha un article, el 113, que si s'apliqués de manera general podria haver resolt la qüestió valorativa: «El pago del justiprecio en las expropiaciones podrá verificarse en efectivo o, de acuerdo con el expropiado, por permuta con otras parcelas del beneficiario de la expropiación.»

L'aplicació dels preceptes legals a la pràctica quotidiana sembla ser que foren el mètode comparatiu per a adquisicions via mutu acord i en algunes resolucions del jurat d'expropiació i el mètode analític per a resolucions judicials.

### **3.4. La Llei 8/1990, de 25 de juliol, sobre reforma del règim urbanístic i valoracions del sòl**

Va donar lloc al text refós de la Llei sobre el règim del sòl i ordenació urbana, RDL 1/1992, que va trencar els criteris valoratius anteriors. Ara es basen en els valors fiscals (cadastral) i també introdueix una novetat, que és l'obligatorietat d'aplicar aquesta Llei a totes les valoracions del sòl que porti a terme qualsevol poder públic (art. 73).

En l'exposició de motius comença lamentant-se de l'increment del preu del sòl i de l'obligació dels poders públics d'impedir l'especulació. Critica la permissivitat excessiva que la Llei anterior atorga als propietaris. Com es pot constatar a la Llei anterior, que ja denunciava el mateix de l'anterior, també fracassa en la contenció de l'especulació.

Per justificar els nous criteris valoratius argumenta:

Un esquema positivo coherente ha de partir de un valor que refleje solo su rendimiento (real o potencial), rústico (valor inicial hasta ahora en la terminología legal urbanística), sin consideración alguna a su posible utilización urbanística. Las plusvalías imputables sólo a la clasificación y calificación urbanística y, consecuentemente, a los aprovechamientos resultantes derivan del planeamiento, en la forma, con la intensidad y en las condiciones que la legislación urbanística y, por remisión de ella, dicho planeamiento determinen, habiendo de darse cumplimiento al precepto constitucional (art. 47.2), según el cual la comunidad participará en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos.

Este nuevo esquema, que debe contribuir a la disminución de las tensiones especulativas y facilitar una mayor intervención administrativa en el mercado de suelo, descansa en los siguientes principios:

En materia de valoraciones, la legislación y ordenación urbanísticas deben suministrar sólo los aprovechamientos susceptibles de adquisición, correspondiendo la valoración de estos a las normas fiscales. En todo caso habrán de tenerse en cuenta las normas de urbanización contenidas en el planeamiento urbanístico, por cuanto de ellas dependerá el coste efectivo de aquella. Se conseguirá así coordinar urbanismo y fiscalidad, garantizándose la aplicabilidad de los criterios valorativos fiscales (con el régimen de vigencia y revisiones de éstos que se determinen), independientemente de las modificaciones del planeamiento que se produzcan.

I volem afegir quelcom molt important:

No existe en nuestro urbanismo vigente (ni en el histórico) un auténtico y pleno derecho a la equidistribución, pues los mecanismos redistributivos ni juegan entre las diversas clases de suelo ni en el seno de cada una de ellas en su totalidad, a excepción del suelo urbanizable programado mediante el instituto del aprovechamiento medio.

Potser aquí radiqui bona part de la problemàtica en l'apreciació del sòl rústic expropiat a l'efecte urbanístic. En realitat, quan s'aliena sòl a un propietari per fer qualsevol dotació de serveis o equipaments, ni que sigui als afores de la població, i se l'indemnitza a valor fiscal segons sòl rústic, hom li nega la possibilitat de participar en els guanys als quals contribueix i dels quals sí que es beneficien tercers. A banda de perdre l'oportunitat de participar, en cas d'eixamplament, en els guanys que se'n derivin de la urbanització del seu terreny.

Segurament el preu de mercat sí que recull, diguem-ne, aquests guanys expectants, en definitiva fa una funció equidistribuïdora, ni que sigui de manera poc ortodoxa o acurada.

En coordinar urbanisme i fiscalitat es garanteix l'actualització *automàtica* dels valors en regir un règim de vigència i de revisions dels valors. L'automatització conjuntament a l'objectivació és un dels anhels perseguits pels legisladors urbanístics.

El règim de valoracions es basa en el sistema de consolidació gradual de les facultats urbanístiques. El valor inicial s'aplica tant al sòl no urbanitzable com a l'urbanitzable no programat i fins i tot al programat si encara no s'ha desenvolupat el planejament precís. El dret a urbanitzar que s'adquireix mitjançant l'aprovació del planejament més específic s'agrega al valor inicial mitjançant un percentatge del cost estimat de la urbanització.

El funcionament adequat del sistema i de la seva *justícia material* depèn de la correcció de les valoracions fiscals (valors i actualitzacions).

La Sentència del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de març, va significar una forta retallada de la Llei, per causa de competències autonòmiques, però no va afectar l'apartat de valoracions. Més específicament pel que fa a les valoracions, el sòl no urbanitzable i l'urbanitzable no programat sense programa d'actuació urbanística, conclou que s'han de taxar d'acord amb el valor inicial.

El sòl urbanitzable programat, però sense planejament específic, s'ha de taxar afegint-hi al valor inicial el 25 % del cost estimat d'urbanització.

El valor inicial es determina aplicant els criteris continguts en les disposicions que regulen les valoracions cadastrals del sòl de naturalesa rústica, sense cap consideració a la possible utilització urbanística.

El mètode per a determinar el valor inicial, per remissió a les normes de valoració cadastral dels béns immobles de naturalesa rústica, era el de capitalització de rendes (art 68.2 LHL). Si bé per aplicació de la normativa fiscal, es podia també aplicar la valoració del conjunt de factors concurrents; que remeti a la valoració cadastral no vol dir exactament prendre el valor cadastral, sinó el procediment d'obtenció del valor cadastral.

La disposició vigent en aquells moments que regulava les valoracions cadastrals era l'article 68 de la Llei 39/1988, que regula les hisendes locals (vigent del 31/12/1988 al 31/12/2002):



El valor de los terrenos de naturaleza rústica se calculará capitalizando al interés que reglamentariamente se establezca, las rentas reales o potenciales de los mismos, según la aptitud de la tierra para la producción, los distintos cultivos o aprovechamientos y de acuerdo con sus características catastrales.

Para calcular dichas rentas se podrá atender a los datos obtenidos por investigación de los arrendamientos o aparcerías existentes en cada zona o comarca de características agrarias homogéneas.

Asimismo, se tendrán en cuenta, a los efectos del presente apartado, las mejoras introducidas en los terrenos de naturaleza rústica, que forman parte indisoluble de su valor, y, en su caso, los años transcurridos hasta su entrada en producción; estado de la masa arbórea y ciclo de aprovechamiento.

En todo caso, se tendrá en cuenta la aplicación o utilización de medios de producción normales que conduzcan al mayor aprovechamiento, pero la hipotética aplicación de medios extraordinarios.

No obstante, cuando la naturaleza de la explotación o las características del municipio dificulten el conocimiento de rentas reales o potenciales, podrá calcularse el valor catastral de los bienes, incluidos sus mejoras permanentes y plantaciones, atendiendo al conjunto de factores técnico-agrarios y económicos y a otras circunstancias que le afecten.

Però abans, a l'article 66, en el mateix període de vigència deia que el valor cadastral es fixa prenent com a referència el valor de mercat, però sense que l'excedeixi.

Per tant, estem davant d'un mètode analític de capitalització de renda. Fins i tot es fixa la taxa de capitalització: la que reglamentàriament es determini. Sembla ser que no es va arribar a determinar. La mateixa Llei 39/1988, en la disposició transitòria segona, deia que fins que no es fixin els valors cadastrals d'acord amb la norma de la present Llei, el valor cadastral s'obtidria de la capitalització de les bases liquidables al 3 %. Per això s'ha pres aquesta taxa com a índex de capitalització.

Hi ha qui ho discuteix, com ara Francisco García Gómez, que afirma: «[...] como que la Ley del Suelo no remite expresamente a la LRHL, este porcentaje será solo orientativo, al igual que el del 4 % que fija la resolución de 15 de julio de 1997», per a valoracions amb finalitats financeres.

El criteri del Departament de Política Territorial i dels jurats català i espanyol d'expropiació va ser continuar els valors comparatius, sobre la base que el procediment cadastral de valoració dels béns de naturalesa rústica cerca trobar el valor de mercat (art. 66).

### **3.5. Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions**

Pretén a través de la liberalització del mercat del sòl lluitar contra l'augment excessiu del valor del sòl i dels habitatges, atès el fracàs de les mesures anteriors per a frenar l'especula-

ció. En l'exposició de motius explica el canvi d'orientació: pel que fa als criteris de valoració del sòl, la Llei pretén establir un sistema que reflecteixi, amb la màxima exactitud, el valor real que el mercat assigna a cada tipus de sòl. Afegeix que es renuncia a tot tipus de fórmules artificioses, font de conflictes i de descrèdit de l'Administració.

S'opta per eliminar la dualitat de valors: inicial i urbanístic. Hi haurà un sol valor, el que tingui el bé en el mercat, l'únic valor al qual es pot atribuir el qualificatiu de *just* que exigeix tota operació expropiatòria.

El mètode valoratiu aplicable al sòl no urbanitzable i urbanitzable encara no inclòs en un concret àmbit de desenvolupament, és el de comparació amb valors comprovats d'altres finques anàlogues. Quan no es disposi d'informació comparativa cal aplicar el mètode de capitalització de rendes reals o potencials d'acord amb el seu estat i naturalesa (art. 26.)

En aquest àmbit, el no urbanitzable, hi ha un canvi radical en el criteri valoratiu i admet implícitament la possibilitat d'utilització urbanística en la valoració, la qual cosa es prohibia expressament a la legislació anterior.

En l'articulat, però, desapareix el «valor real» i el «valor de mercado» que sortien en l'exposició de motius, la qual cosa va crear força controvèrsia i amagava un cert fre a la política endegada, que després, en textos normatius posteriors, s'ha vist confirmada.

El TRLS 92 establí un règim de la propietat del sòl de caràcter estatutari que dissociava clarament la propietat del sòl del *ius aedificandi*. Per tant, el dret a edificar no forma part del dret a la propietat, ja que s'adquireix legalment i també es pot perdre. La nova Llei, els drets d'edificar i urbanitzar, els considera inherents a la propietat.

Hi ha qui diu que Llei 6/1998 constitueix un retrocés en benefici exclusiu del propietari del sòl, que dóna lloc al vigent sistema de valoracions, unit als obstacles a la intervenció pública.

### **3.6. Llei 8/2007, de 28 de maig, del sòl**

Com que no és una llei urbanística, no entra en la classificació del sòl. No cal entrar-hi, continua dient, per a establir els criteris legals de valoració del sòl. És més, la classificació ha contribuït històricament a la inflació dels valors del sòl i hi ha incorporat expectatives de revaloració abans que es facin les operacions necessàries per a materialitzar-les, i fomenta les pràctiques especulatives, contra les quals cal lluitar per imperatiu constitucional.

Reitera, com totes les lleis, la feblesa legislativa anterior per a lluitar contra l'especulació, i proposa les mesures a fer. Conté alguns errors importants en l'apreciació històrica de la valoració del sòl rústic, quan afirma que es valorava partint de quin seria el seu destí, no de la situació real. La crítica als valors de mercat és fluïda i reiterativa, i insisteix que cal valorar el que hi ha, no el que hi haurà. Abandona el mètode comparatiu per falta de requisits per a assegurar objectivitat i eliminar elements especulatius (com es poden discernir els elements especulatius dins un preu donat?). Demana un retorn a l'article 36 de la LEF, que diu que les «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 previsible para el futuro».

Diu que cal buscar la senzillesa i claredat per a recompondre un panorama que pinta desolador, a més a més de la justícia, que es pot fer desvinculant classificació i valoració, i valorant el que hi ha (però, què hi ha?, ens hauríem de preguntar). Per la Llei hi ha un sòl rural i un d'urbanitzat. Però afirma que els criteris de valoració establerts persegueixen determinar amb la necessària objectivitat i seguretat jurídica el valor de substitució de l'immoble en el mercat per un altre de similar en la seva situació. (Això és la definició de valor de mercat i no casa amb el valor obtingut pel mètode proposat a Llei; es tracta d'una nova contradicció que, d'altra banda, acostumen a abundar en les exposicions de motius de les lleis del sòl.)

L'article 22 diu com cal valorar el sòl rural: capitalitzant la renda, la major entre la real o potencial. En la disposició addicional setena s'estableix que el tipus de capitalització correspon a la darrera referència publicada del deute públic de l'Estat en mercats secundaris a tres anys (actualment quasi un 4,5 %). Però continua dient que a través de la Llei de pressupostos de l'Estat es poden fixar nous tipus de capitalització segons conreus, per tal que els tipus assignats no s'allunyin «de los precios de mercado de suelo rural, sin considerar expectativas urbanísticas» (cal insistir en la dificultat, per no dir impossibilitat, de discernir dins dels valors de mercats la part que correspon a l'expectativa urbanística i la que no).

La renda potencial s'obté «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 calculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada».

Taula 1. Mètodes valoratius segons la legislació vigent

Legislació vigent	Mètode de capitalització de rendes agràries	Mètode comparatiu restrictiu	Mètode comparatiu sense restriccions	Mètode mixt	Altres
LEF/1954				X	X
LS71956	X				
LS/1975	X		X		X
LS/1990	X				
LS/1998		X			
LS/2007	X				

El valor obtingut es podrà corregir a l'alça segons factors de localització, fins a un màxim del doble, d'acord amb el que reglamentàriament s'estableixi.

#### 4. Anàlisi crítica dels dos mètodes valoratius

##### 4.1. El mètode analític

Prèviament ni que sigui de manera molt succinta caldria esbrinar quins són els components que intervenen en la formació del valor del sòl. S'escull tres fonts de solvència:

- a) Segons Bacaria, Peix i Villarreal, el valor del sòl rústic, el seu preu de mercat, està influït per:
- la productivitat de la terra com a factor de producció agrari, que correspon a la renda clàssica;
  - els impactes del valor del sòl urbà;
  - les polítiques d'ajuts al sector agrari;
  - la resta dels factors de producció: capital, treball i nivell tecnològic;
  - la consideració de valor de reserva o de refugi.

b) Llorenç Avellà en la publicació *Medidas de intervención en el mercado de la tierra*, fa una anàlisi sobre la desviació entre el valor de la terra i la renda agrària. Fins a mitjan segle passat el preu de la terra es podia explicar per l'evolució de les rendes agràries; a partir d'aleshores s'aprecien fortes divergències entre ambdues variables, i els preus de la terra són molts superiors segons els valors esperats de les rendes agràries. Les conclusions de l'estudi efectuat van ser que les innovacions tecnològiques d'aleshores en l'agricultura, la crisi de l'agricultura tradicional, implicaven més necessitat de terra; l'augment de la demanda de terra feia créixer el preu; l'augment dels preus de la terra absorbien els guanys de rendes generats per l'avenç tecnològic, etc. Posteriorment aquest cercle es va trencar per la crisi de finançament de les explotacions i va aflorar el caràcter dual de la terra: com a factor de producció i com actiu, de manera que l'increment dels preus de la terra s'explicaven més com un guany de capital que com a font de rendes agràries. És així com les expectatives de guany de capital actuen com una variable explicativa dels preus de la terra. D'altra banda, es tracta d'un actiu caracteritzat per una baixa rendibilitat i alta seguretat i sotmès a les regles de qualsevol altre actiu.

c) Vicente Caballer i Jerónimo Aznar en un article del 2004, referint-se a estudis empírics dels Estats Units i del Regne Unit sobre les causes que influeixen en el valor de les terres, sobre una base poblacional nombrosa, afirmen que la renda de la terra actua com una variable explicativa més, i no sempre és la més important.

Per tant, prendre la renda de la terra com l'única variable explicativa per a determinar el valor del sòl és un camí equivocat i condueix òbviament a errors.

Ara bé, si s'apliqués una taxa de capitalització adequada se'n podria obtenir el valor de mercat. És a dir, si se sap el valor de mercat i es coneix la renda, només cal dividir la renda pel valor de mercat i es troba la taxa. Però això fora anar en sentit contrari. Fora fer trampes.

En realitat la taxa normalment sempre ha estat fixada per les lleis, aplicant criteris financers (interès legal, taxa de deute públic a tres anys, etc.) o bé ha estat imposada simplement (el 3 % en el procediment cadastral). És possible que aquestes taxes en algun moment reflectissin més o menys els valors de mercat de les terres, però actualment no. I com a mostra podem posar els resultats de l'enquesta elaborada pel Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació (MAPA) sobre els preus de la terra i sobre els cànon d'arrendament (veritable renda de la terra). El juliol de 2006 es varen publicar els resultats de la comparativa entre els anys 1998-2004. En aquest període, els preus de les terres, de mitjana, s'han multiplicat per 1,5; mentre que els cànon han augmentat, de mitjana, un 1,3. Vegem un quadre on s'han afegit la taxa de capitalització calculada i alguns tipus d'interès.

Per tant, pel mètode de capitalització de rendes agràries a tipus fixat s'arriba a un valor, evidentment, al valor de capitalització, però té poc a veure amb el valor de la terra. Una

Taula 2. Comparació de preus de la terra i cànon de l'arrendament

Anys	Preus de la terra (preus corrents)			Cànon de l'arrendament (preus corrents)				Taxa de capita- lització en %	Interès legal	Bons a 3 anys
	Euros/ ha	Índex 1998 =100	Var. % inter- anual	Euros/ ha	Índex 1998 =100	Var. % inter- anual	Preu/ cànon			
1998	6.125	100,0	16,2	120	100,0		51	1,9592	5,50	
1999	6.823	111,4	11,4	130	108,3	8,3	52	1,9053	4,25	
2000	7.292	119,1	6,9	138	114,7	5,9	53	1,8925	4,25	
2001	7.553	123,3	3,6	140	116,4	1,5	54	1,8536	5,50	4,34
2002	8.026	131,0	6,3	145	121,1	4,1	55	1,8066	4,25	4,01
2003	8.553	139,6	6,6	154	128,3	5,9	56	1,8005	4,25	2,81
2004	9.024	147,3	5,5	155	129,1	0,6	58	1,7176	3,75	2,83
2005									4,00	2,56
2006									4,00	3,87
2007									5,00	4,48

Font: MAPA, BDE i elaboració pròpia.

altra cosa és que vulgui expressament penalitzar el propietari imposant aquest mètode. Els partidaris expressen que és un mètode objectiu i universal.

#### **4.2. El mètode comparatiu**

Aquest mètode pateix de manca d'elements de prova. El mercat de les terres no és de competència perfecta: no és transparent, és poc concurrent, hi ha poques transaccions, no és gens homogeni, etc. Tot això fa que l'anàlisi o l'estudi de mercat sigui difícil de fer-se i, sobretot, de demostrar-ne documentalment o fefaentment com arriba als resultats. Ara bé, si l'estudi s'ha fet rigorosament, els resultats obtinguts s'atansen molt al valor de mercat. Per contra, els detractors d'aquest mètode l'ataquen d'afavorir l'especulació.

### **5. Conclusions**

Cal recordar que el Tribunal Constitucional ha manifestat que la indemnització per expropiació s'ha de correspondre amb el valor econòmic del bé objecte d'expropiació, i cal que entre el bé i la quantia de la indemnització existeixi un equilibri proporcional. Existeix una doctrina consolidada de preu just com a valor de substitució, és a dir, que amb l'import econòmic de la indemnització es pugui adquirir un bé de les mateixes característiques que l'expropiat.

Per tant, qualsevol mètode valoratiu aplicat a l'expropiació hauria de complir les condicions del paràgraf anterior. Un exemple molt elemental i senzill, amb l'aplicació dels mètodes legals, ens pot il·lustrar sobre la problemàtica exposada.

Tenim el cas d'un terreny situat en una comarca amb conreu predominant de vinya, proper a la capital. Se sap que el cànon d'arrendament d'una hectàrea és d'aproximadament 500 euros/any:

- Valor rústic LS/07 =  $500 / 4,48 \% = 11.160,71$  euros /ha (possibilitat d'arribar al doble).
- Valor dels índexs del MAPA =  $500 / 1,7176 \% = 29.110,38$  euros/ha.
- Valor a preu de mercat (en aquest cas conegut) = entre 35.000 i 50.000 euros/ha.
- Valor comparatiu: hauria de cercar el valor de mercat, i es pot desplaçar a un costat o a un altre.

Com es pot comprovar, el càlcul del valor de les terres és una qüestió no resolta en l'àmbit legal de manera rigorosa i justa. I segurament és força difícil de resoldre, pel que s'ha exposat en aquesta comunicació. Possiblement l'anhel dels legisladors de trobar una fórmula màgica i objectiva, senzilla i universal, és això, màgica, no existeix.

Quotidianament, dia a dia, si impera el sentit comú, sí que n'hi ha, de solucions: la via de la negociació s'ha mostrat prou encertada en els darrers anys, almenys a Catalunya. Ara bé, la inseguretat jurídica segueix planant-hi i en qualsevol moment i en qualsevol lloc es pot cometre l'abús; la nova legislació ho empara.

## Bibliografia

AVELLÀ REUS, LI. (1993), *Medidas de intervención en el mercado de la tierra*, Generalitat Valenciana, Conselleria d'Agricultura i Pesca.

BACARIA, J.; PEIX, J.; VILLAREAL, J. (2006), «El recolzament públic a la protecció del sòl agrari i la mobilitat del mercat de la terra», ponència al Congrés del Món Rural de Catalunya 2006, Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca.

CABALLER, V. (1993), *Valoración Agraria. Teoría y práctica*, Mundi-Prensa.

CABALLER, V.; AZNAR, J. (2004), «Metodología multicriterio aplicada a la valoración agraria», *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 203, p. 35-47.

*Constitución Española*, sinopsi de l'article 33, Madrid, Congrés dels Diputats. <[www.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=33&tipo=2](http://www.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=33&tipo=2)> [Consulta: 29 novembre 2006].

ENERIZ OLAECHEA, J.; BELTRAN AGUIRRE, J. L.; NAGORE SORAVILLA, H.; OTAZU AMATRIAIN, B. (1998), *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones. Ley 6/1998, de 13 de abril*, Aranzadi Editorial.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (2005), *El justiprecio de la expropiación forzosa*, Editorial Comares.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1998), *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones: Ley 6/1998, de 13 de abril*, Civitas.

«Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956».

«Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana».

«Ley 8/1990, de 25 de julio, por el que se aprueba la reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo».

«Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones».

«Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo».

«Ley 39/1998, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales».

MAPA. <<http://www.mapa.es/es/estadistica/infoestad.html>>.

PERA VERDAGUER, F. (1970), *Ley de expropiación forzosa*, Barcelona Bosch.

«Real decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana».

«Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana».