

*Ana María De La Encarnación Valcárcel

I nuovi criteri di valutazione dei terreni in seguito al regolamento spagnolo per la valutazione dei terreni del 2011: l'oggettivazione delle aspettative edificatorie nel territorio rurale¹

Parole chiave: Valutazione dei terreni, Aspettative edificatorie, Legge Spagnola sui Suoli, Principio di oggettività, Territorio rurale, Fattori localizzativi, Speculazione.

Abstract Il regime di valutazione dei terreni ha subito una delle sue più importanti modifiche ad opera della Legge sui Suoli del 2008 e del relativo Regolamento del 2011. Secondo il cosiddetto principio di oggettività, che definisce tutti i metodi fissati per le nuove "situazioni di base" dei terreni, ed in base al prescritto divieto di prendere in considerazione le aspettative edificatorie derivanti dal rilascio di una concessione edilizia, è facilmente desumibile l'esistenza di circostanze, che non sono una conseguenza naturale degli investimenti effettuati per il bene da parte del proprietario. Questo è in contrasto con lo spirito della Legge sui Suoli in vigore, enunciato nella Relazione Esplicativa.

INTRODUZIONE

L'oggetto del presente lavoro consiste in una breve riflessione sul territorio rurale e sulla sua valutazione all'interno del sistema giuridico spagnolo, alla luce dei cambiamenti verificatisi nella legislazione urbanistica in seguito all'entrata in vigore della Legge sui Suoli n. 8 del 28 maggio 2007, di seguito denominata "LS", e del suo successivo adeguamento per via del Real Decreto Legislativo n. 2 del 20 giugno 2008, di seguito denominato "RDL".

Analizzeremo alcuni dei problemi posti dal loro attuale *status* giuridico, concentrandoci sulla loro evoluzione e sulle diverse modalità con cui la Legge sui Suoli ha cercato di risolvere, all'interno del Sistema Legale Spagnolo, i principali problemi legati alla pianificazione, i più importanti dei quali sono il sistema di valutazione dei terreni e lo sviluppo edilizio derivante da provvedimenti di enti pubblici. Dopo una breve esplorazione dei modi con cui le precedenti Leggi sui Suoli hanno risolto entrambi i problemi, ci occuperemo della soluzione adottata dalla legge attuale, sottolineando ciò che è, a nostro parere, la meno riuscita delle misure proposte dalla legge del 2008: la valutazione dei suoli rurali e il presunto divieto di includere le **aspettative edificatorie** (*expectativas urbanísticas*: si tratta di una traduzione letterale di una nozione utilizzata nel sistema giuridico/urbanistico spagnolo in riferimento alle aspirazioni di sviluppo di un determinato lotto di terreno o di proprietà assimilabile ad un miglioramento di tipo urbanistico. Il termine "aspettative edificatorie" sarà utilizzato in tutto il saggio) in tale accezione. Il saggio si concluderà con le principali innovazioni che, a nostro avviso, sono state introdotte nella valutazione di questa categoria di terreni (quella rurale) dal recente Decreto Reale n. 1492

*Professore di Diritto Amministrativo, CEU – Università Cardenal Herrera (Valencia, Spagna)

¹ Questo studio fa parte della ricerca svolta per completamento della Tesi di dottorato "Le aspettative nella Valutazione dei Terreni Edificabili".

del 24 ottobre 2011, che approva il Regolamento di Valutazione dei Suoli (qui di seguito denominato "RV"), analizzando come, nonostante il divieto di non prendere in considerazione le aspettative edificatorie, come stabilito nella LS e nel RDL, lo stesso determini oggettivamente la presenza di aspettative di sviluppo all'interno della valutazione del territorio rurale.

VALUTAZIONE DEI TERRENI

Il regime di valutazione dei terreni è sempre stato uno degli aspetti critici delle politiche urbanistiche e, allo stesso tempo, una delle situazioni più controverse ed irrisolte tra tribunali ed avvocati dopo l'entrata in vigore della prima Legge sui Suoli del 1956 (Bassols, 1999). Non per niente, la valutazione è stata presentata come l'oggetto principale della Legge sui Suoli del 2008; la Relazione Esplicativa critica con fermezza il sistema in vigore, all'interno del quale venivano prese in considerazione le aspettative edificatorie generate da provvedimenti di enti pubblici. Per evitare questo, la classificazione dei terreni viene dissociata dalla sua valutazione. Quello che è stato realizzato è un sistema in cui il terreno viene valutato in base alla sua situazione attuale, indipendentemente dalle ragioni alla base della valutazione.² Inoltre, si basa esclusivamente sulle condizioni, rurali o urbane, nelle quali si trova, attestando a tutti l'impossibilità di includere (nella valutazione) le aspettative edificatorie. La valutazione dovrebbe stimare quello che c'è ora piuttosto che quello che prevedono per il futuro le autorizzazioni urbanistiche rilasciate dalla pubblica amministrazione (Fernández Rodríguez, 2007). Pertanto, la valutazione dei terreni e lo sviluppo edilizio costituiscono il nucleo centrale della riforma del 2008. I pilastri su cui si basa questa Legge sui suoli sono la ricerca e l'attuazione di nuovi criteri di valutazione. L'intenzione espressa dal RDL è quella di eliminare qualsiasi incidenza derivata dalla pianificazione urbanistica, il che escluderebbe, di fatto, ogni considerazione legata allo sviluppo urbano, stabilendo, come riferimento, la reale situazione del terreno soggetto a valutazione e non che cosa potrebbe diventare secondo i documenti ufficiali di pianificazione dell'amministrazione. Per quanto riguarda la valutazione dei terreni, l'importanza di questo tipo di terreno (quello rurale) è innegabile, non solo perché è la classificazione utilizzata per la maggior parte del territorio spagnolo, ma anche perché lì sono localizzate la maggior parte delle nostre risorse naturali essenziali, come l'acqua, il paesaggio, gli spazi naturali o le attività primarie. E' nel territorio rurale che trovano espressione l'organizzazione fisica dello spazio, il suo rapporto con l'ambiente e la conservazione delle aree naturali (Ruiz Arnaiz, 2006).

L'EVOLUZIONE DELLA VALUTAZIONE DEL TERRITORIO RURALE NELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA

Nella legislazione urbanistica spagnola, il trattamento dei terreni rurali è stato incostante. Nonostante la nomenclatura di questo territorio sia stata modificata ad ogni nuova Legge sui Suoli, è soprattutto nei metodi di valutazione che si segnalano le differenze più notevoli. Come vedremo di seguito, il sistema legale spagnolo ha applicato per questo tipo di valutazione metodi differenti, tra cui il metodo della capitalizzazione del reddito del terreno - istituito per la prima volta nelle Legge sui Suoli del 1956 e mantenuto nelle successive Leggi sui Suoli del 1976 e del 1992 - e il metodo del valore di mercato introdotto nella Legge sul Regime e la Valutazione dei Suoli 6/98.

E' stata la Legge Urbanistica e sul Regime dei Suoli del 1956 (qui di seguito denominata "LRSOU") che ha stabilito una nuova politica di classificazione, differenziando, per la prima volta, territorio rurale, territorio urbano di riserva e territorio urbano, attribuendo a ciascuno non solo un valore specifico, ma anche una serie di facoltà e di obblighi che portano alla definizione dei diritti di proprietà.

² Tradizionalmente, una delle caratteristiche principali della valutazione dei terreni in Spagna è quello di collegare i criteri di stima dei terreni alle varie categorie del territorio. In seguito alla nuova Legge sui Suoli del 2008, questa caratteristica sparisce, quindi il valore e la categoria del territorio vengono dissociate. Inoltre, questa Legge sui Suoli stabilisce che la vecchia denominazione "categoria del territorio" si trasformi nella nuova "situazioni di base del territorio".

Tutto questo è servito sia a mettere fine ad una valutazione incontrollata dei terreni, fondata sulla nozione di domanda ed offerta, che costituiva la base dell'articolo 43 della Legge sull'Esproprio del 1954, che ad evitare le conseguenze della crescente speculazione. La classificazione tripartita del territorio del LRSOU è rimasta invariata in ogni successiva Legge sui Suoli (ad eccezione di quella attuale), sebbene con alcune modifiche per quanto riguarda la designazione specifica di ogni categoria.

Per quanto riguarda la valutazione, la LRSOU tentò di introdurre un criterio generale obiettivo, quindi la politica governativa determinò i contenuti specifici riferiti a ciascun diritto di proprietà. Il territorio rurale fu valutato secondo la sua effettiva redditività,³ derivante dal suo potenziale agricolo. Il riferimento standard che veniva applicato per la valutazione di terreni, su cui non era stata realizzata nessuna opera di urbanizzazione, era il "valore originale" (*valor inicial*), che non prendeva in considerazione il suo sviluppo potenziale⁴ derivante da iniziative della pubblica amministrazione. Il "valor expectante" veniva applicato al territorio urbano di riserva, in cui risultava essere incluso lo sviluppo urbano. Il "valor urbanistico" veniva applicato al territorio urbano, e il "valor comercial" veniva applicato ai lotti edificabili.

La revisione della Legge sui Suoli del 1976 (qui di seguito denominata "TRL") creò un sistema di valutazione molto più obiettivo, che divenne largamente indipendente da semplici qualifiche formali. Ciò dipendeva principalmente dall'effettivo rispetto delle responsabilità e degli obblighi definiti in sede di politica governativa. Anche l'acquisizione del diritto di costruire dipendeva da questa norma, in stretta relazione con le stime economiche. La classificazione del territorio fu sancita come il fattore più importante nel processo di valutazione, sia pure con significative modifiche rispetto al modello stabilito dalla Legge del 1956, a partire dal cambio di nome delle categorie di terreno: rurale diventò non-costruito, mentre territorio urbano di riserva fu trasformato in terreno edificabile. Nonostante questo, rimane la classificazione tripartita del territorio, imposta dalla LRSOU. Invece, i quattro valori originali sono stati ridotti a due: il valore originale relativo alla risorsa rurale è stato calcolato sul rendimento lordo del terreno, e il valore di sviluppo urbano è stato calcolato sul valore specifico dello stock edilizio (artt. 139 e seguenti TRL).

Il valore iniziale,⁵ non prendeva in considerazione alcuna aspettativa di sviluppo urbano del terreno che fosse associata al suo possibile utilizzo, ed era determinato dal rendimento lordo che corrispondeva all'effettivo utilizzo del territorio rurale di cui lo stesso fosse naturalmente suscettibile, o dal suo valore medio di vendita ai fini di un utilizzo agricolo (artt. 104 TRL e 141 RGU). Ancora una volta le aspettative di costruzione di un territorio rurale, relative ad un possibile utilizzo edilizio del terreno, non sarebbero state prese in considerazione nella sua valutazione.

La Legge n. 8 del 25 luglio 1990, relativa alla Riforma del Sistema di Pianificazione e di Valutazione (LRUV) e il testo riveduto e corretto del 1992 (TRLRUV) davano conto di una trasformazione radicale della legge urbanistica spagnola, non solo per quanto riguarda i criteri di valutazione tradizionali, ma soprattutto attraverso la reinvenzione degli statuti di proprietà che hanno portato all'innovativo sistema di acquisizione graduale dei diritti. Inoltre il TRLRUV ha stabilito l'indipendenza del valore del

³ Art. 85, Comma 3 LRSOU "intendiamo per valore iniziale, per quanto riguarda i territori non urbani, il valore intrinseco dei siti determinato dal suo utilizzo, al momento della valutazione". Da parte sua, il decreto n. 343 del 21 febbraio 63, è arrivato a stabilire che, per quanto riguarda l'uso rustico, potremmo anche valutare altri valori: la silvicoltura, l'allevamento, i valori venatori e paesaggistici ed eventuali altri fattori correlati.

⁴ L'articolo 6 del decreto n. 343 del 21 febbraio 1963 è stato confermato dalla sentenza del 30 Settembre 1964, che stabilisce: "... la risoluzione del comitato per l'Esproprio, adeguandosi al diritto di applicare categorie, requisiti, volumi costruiti ed altre caratteristiche della Legge sui Suoli e del suo allegato, mentre ciò contrasta con i criteri della presente legge, i prezzi prevalenti di compravendita di terreni situati nella stessa area presunti dal ricorrente, in primo luogo perché non è dimostrato che i prezzi presunti corrispondono al terreno situato nella zona espropriata, e in secondo luogo, perché tali confronti sono più caratteristici per l'attuazione del LEF, in particolare il suo articolo 43 che recita che il LS è pertinente per i dati e criteri su cui si basa la decisione impugnata".

⁵ Arts. 104 e 107 TRL e 139 del Regolamento di Gestione Urbanistica del 1978 (qui di seguito denominato "RGU").

terreno basato sui suoi attributi formali, che a sua volta dipendeva principalmente dal rispetto effettivo, da parte dei proprietari terrieri, delle norme urbanistiche. Questi due concetti hanno determinato l'essenza della valutazione dei terreni:⁶ il valore originale e il valore urbano, rendendola dipendente, ancora una volta, dalla valutazione del tipo e della categoria assegnata al terreno dalle politiche urbanistiche.

In relazione ai terreni inedificabili, il valore originale fu instaurato (artt. 67 e 66, comma 1 LRUV) e valutato applicando i criteri contenuti nelle disposizioni relative alla valutazione ufficiale (catastale),⁷ senza prendere in considerazione il loro possibile uso urbano e quindi senza introdurre un coefficiente di correzione, pienamente in linea con la nuova concezione attuata dallo statuto.

La Legge sul Regime e la Valutazione dei Suoli del 1998 (LRSV) è stata modificata prima dalla Legge n. 53 del 30 dicembre 2002 e, successivamente, dalla Legge n. 10 del 20 maggio 2003, riguardante misure di liberalizzazione urgenti per rimuovere l'eccessivo controllo statale sui processi di urbanizzazione e costruzione impostato dal TRLRUV, tornando ad un sistema in cui il proprietario del terreno fosse il protagonista assoluto nello sviluppo urbano e le autorità di governo fossero costrette ad adeguarsi ai desideri dei proprietari terrieri (Tejedor Bielsa, 1998).

Fu abolito il sistema dell'acquisizione progressiva dei diritti urbani, e i diritti e doveri dei proprietari terrieri furono reintegrati all'interno del diritto di proprietà. Fu restaurato lo *ius aedificandi* all'interno del diritto di proprietà, senza la necessità per il proprietario del terreno di rispettare tutti gli oneri legati alla costruzione al fine dell'acquisizione dei diritti di proprietà.

Così, quest'ultimo doveva adempiere solo agli obblighi stabiliti dalla legge, al fine di poter esercitare tali diritti, sebbene mai per la sua acquisizione (Fernández Torres, 2009).

Così come per il valore del terreno, la legge ha affrontato in modo approfondito il valore di mercato preso in considerazione, tentando di trasformarlo in un reale valore sostitutivo. Il territorio agricolo – ascritto al terreno non edificabile dal LRSV - è stato valutato utilizzando il metodo comparativo (artt. 25 e 26 LRSV). In alternativa, laddove non vi erano elementi di comparazione è stato utilizzato il metodo della capitalizzazione del reddito. Stranamente, questa legge non ha stabilito alcun accorgimento in relazione all'impossibilità di prendere in considerazione le possibili aspettative edificatorie, il che non costituisce una sorpresa nella misura in cui il metodo scelto dalla LRSV per valutare terreni non edificati, aveva già introdotto tali valori speculativi. Questo è stato modificato nella legge di riforma del 2003.

IL TERRITORIO RURALE DOPO LA REVISIONE DELLA LEGGE SUI SUOLI 2/2008

Primo approccio

La presente Legge sui Suoli (LS) ha istituito un sistema di classificazione dei terreni completamente atipico ed innovativo, ponendo fine alla trilogia tradizionale che differenziava: il terreno edificabile, quello edificato e quello non edificato, motivando tale contrarietà all'utilizzo di questi termini, con l'obiettivo di non pregiudicare, anche indirettamente, l'effettivo modello urbano (Mestre Delgado, 2007). La LS utilizza le nuove "situazioni di base" per definire i diversi stati in cui si possono trovare i terreni in base alla loro situazione attuale - rurale o urbana – in ragione della loro "fattualità" (*facticidad*) e non del loro utilizzo (Menéndez Rexach, 2008). In conformità con il RDL, i terreni urbani sono terreni uniformati dall'essere stati trasformati dall'urbanizzazione e dalla loro integrazione giuridica

⁶ Parejo Alfonso afferma che, grazie al TRLRUV, vi è un nuovo atteggiamento: diversi "valori intermedi", come valori di transizione, alcuni "valori originali accompagnati" (*Valores iniciales complementados*), ed i "valori di sviluppo avanzato" (*valores Urbanísticos anticipados*). Questi nuovi tipi sono nati grazie alla necessità di mettere fine al duplice schema tradizionale, stabilito per la valutazione dei terreni (VideoCh. Parejo Alfonso, L., *Suelo y urbanística, el nuevo Sistema legal*, Tecnos, Madrid, 1991).

⁷ I valori dei terreni fissati dal Catasto pubblico sono stati individuati dalla Legge n. 39 del 28 dicembre 1988.

nella rete delle attrezzature e dei servizi forniti dai centri abitati (articolo 12, comma 3, RDL); mentre i terreni rurali non sono integrati funzionalmente nel tessuto urbano (articolo 12, comma 2, RDL). Entrambi sono valutati in base alla loro natura, quindi, solo nel secondo caso (il terreno rurale) è una sua naturale conseguenza quella di essere integrato in quanto è già diventato una realtà urbana.

Questo sdoppiamento classificazione-valutazione ha generato diversi punti di vista all'interno della dottrina. Alcuni dicono che è una novità e altri sostengono che, nonostante la modifica della nomenclatura, si continua a fare riferimento alla stessa cosa. Altri autori sostengono che, mentre la classificazione tradizionale tra edificato e non edificato sembrava adeguarsi alla natura delle cose, la nuova definizione delle situazioni rurali e urbanizzate di base risponde meglio a essa (alla natura delle cose); le classi di territorio, come previsto dalla normativa regionale, continueranno a esistere, ma l'attenzione dovrà essere reindirizzata verso le due situazioni fondamentali disciplinate dalla legge dello Stato. Questo ha conseguenze sullo *status* di base della proprietà e, in particolare, è determinante per le valutazioni (Menéndez Rexach, 2007). Al contrario, vi è un altro punto di vista che considera che uno "scollamento" della classificazione e della valutazione dei terreni sia fisicamente impossibile (Fernández Rodríguez, "El Proyecto de Ley Estatal ...").

Tuttavia, è altrettanto vero che questa nuova formulazione della tipologia dei terreni potrebbe avere alcuni effetti perniciosi. Siamo d'accordo con la teoria che afferma che gli effetti delle proposte del legislatore statale riguardo le categorie dei terreni avrebbero generato alcune disfunzioni nell'intero sistema urbano.

A parte l'impatto di queste circostanze fattuali nell'applicazione dei metodi di valutazione, non c'è dubbio che ci saranno ancora notevoli divergenze tra le condizioni di base dei terreni e la definizione dei poteri e degli obblighi relativi alla proprietà stabilita dalla legge dello Stato in relazione alla sua situazione fattuale che non deve coincidere con il suo *status* giuridico, anche se non in una sola direzione, come la legge sembra stabilire.

LA VALUTAZIONE DEI TERRENI RURALI ALL'INTERNO DELLA LEGGE SUI SUOLI ESISTENTE

Il RDL, nonostante dedichi un solo articolo - l'articolo 23 - e una sola disposizione aggiuntiva - la Settima - alla valutazione dei terreni rurali, costituisce un drastico cambiamento dei criteri tradizionali, non solo a causa del mutamento di nomenclatura (il che non è di estrema importanza), ma soprattutto per quanto riguarda il criterio di valutazione da utilizzare. In ogni caso, entrambi i termini mostrano un ritorno alle origini della pianificazione urbanistica, al sistema istituito dalla Legge dei Suoli del 1956, che definiva il valore iniziale prendendo in considerazione solo la redditività del terreno. Questo avrebbe potuto essere estremamente positivo se si fossero sviluppate le conseguenze naturali di tale approccio. Invece ciò è stato lasciato a metà strada, come ora vediamo, con il denominatore comune della considerazione delle aspettative di sviluppo edilizio.

Per l'attuale Legge sui Suoli il metodo applicabile consiste nella capitalizzazione dei redditi da utilizzo, che, come si legge nella Relazione Esplicativa, garantisce una maggiore obiettività nelle valutazioni. Con questo metodo si prende in considerazione il profitto effettivo ottenuto dal terreno rurale, deducendo il costo della manodopera, dei materiali, della tecnologia, dei macchinari e di altri costi diretti e indiretti. In quelle proprietà in cui manca la redditività, si tiene conto dei rendimenti potenziali che potrebbero essere ottenuti in base alle caratteristiche del lotto di terreno, in conformità con la normativa vigente, utilizzando le modalità tecniche abituali per la redditività delle produzioni. Questo si discosta dal metodo comparativo che ha portato a tanti problemi durante l'applicazione della LRSV, in quanto la valutazione di questo tipo di terreno (quello rurale) prendeva in considerazione, tra gli elementi di comparazione, le aspettative del mercato.

Come vedremo ora, nel RDL il punto di svolta sta nell'introduzione di alcuni criteri di correzione di questi valori che hanno permesso l'aumento del prezzo del terreno rurale, ottenuto attraverso la ca-

pitalizzazione dei redditi, fino ad un massimo di due volte il valore calcolato inizialmente, prendendo in considerazione alcuni fattori di localizzazione che sono esplicitamente previsti dall'articolo 23 del RDL. Nella valutazione di questo tipo di terreno, secondo il RDL, questi criteri non dovrebbero essere mai considerati come aspettative edificatorie.

Pertanto, la semplicità dell'articolo 23 è solo apparente in quanto contiene diverse questioni per cui non esiste una soluzione semplice in termini di valutazione di questa nuova situazione di base dei terreni.

Analizziamo di seguito, nel dettaglio, le questioni affrontate in questo articolo.

Scopriamo che la capitalizzazione non fa intrinsecamente riferimento alla locazione di terreni, ma che viene ottenuta attraverso il loro sviluppo. Questo è in linea con il nuovo approccio, adottato dalla Legge attuale, al fine di estendere il concetto di territorio rurale e dei suoi vari usi, che cessa di essere strettamente legato all'agricoltura, silvicoltura, o all'allevamento, ma che può essere riferito a uno spettro di attività più ampio: come il turismo o il tempo libero. L'estensione a questi usi è stata effettivamente necessaria in quanto si assiste ad un progressivo abbandono dell'uso agricolo dei terreni, semplicemente perché non è più redditizio, sostituendolo con un cosiddetto "valore di intrattenimento" (*valor ocio*), che è in aumento e che non ha nulla a che fare con la capitalizzazione dei redditi (Tomas Ramon Fernandez, "La nueva Ley 8/2007 ..."). L'evoluzione di questa idea è essenziale a causa del fatto che lo sviluppo allude anche al concetto di industria, alla sua occupazione (del territorio agricolo) da parte della grande monocultura multinazionale e regionale, ed in ultima analisi all'imprenditorialità agricola (*empresarialización*). Questa modifica è più vantaggiosa, a livello economico, per i terreni acquisiti forzatamente dal governo o per i terreni espropriati, dato che darà spazio non solo al reddito effettivamente ottenuto, ma anche ai benefici dovuti all'attività. Questa incorporazione del rendimento derivato dall'uso e dal godimento del terreno ha portato all'introduzione di un disegno di legge al Senato.

L'articolo 13, comma 1 del RDL ha stabilito la possibilità di legittimare atti ed usi specifici per interesse pubblico o sociale, come esito del suo contributo alla gestione e allo sviluppo rurale, in quanto gli stessi dovevano essere collocati in ambiente rurale, sempre in via eccezionale e seguendo la procedura e le condizioni previste dalla normativa urbanistica e territoriale. Questa possibilità è stata ampiamente criticata in quanto dà luogo a una, più o meno indiscriminata, accettazione di usi secondo una formula che è stata delineata in numerosi atti regionali e che difficilmente sembra compatibile con il criterio di cui alla sentenza Corte Costituzionale 164/2001 per quanto riguarda l'ammissione di utilizzi edilizi minori in base alla natura del suolo (Pareja Lozano, 2007).

In questo senso, è necessario ricordare che la Sentenza della Corte Costituzionale spagnola del 20 giugno 1997, ha stabilito che la determinazione dell'uso dei suoli sulla base di un modello urbano specifico non spetta allo Stato. La legislazione dello Stato sulle limitazioni che interessano terreni non urbani ha uno scopo legato soltanto alla conservazione, e non limita l'ampio margine del potere legislativo autonomo⁸ non solo per delimitare il territorio, ma anche per determinare utilizzi che, senza essere strettamente agrari, sono coerenti con l'uso delle risorse naturali della terra, salvaguardando il processo di urbanizzazione. L'ammissibilità di usi alternativi può avere effetti perniciosi che sono totalmente in contrasto con lo spirito della Legge sui Suoli. Come riportato, la sentenza 4393 del 20 giugno 1997, stabilisce che non può essere considerato il valore aggiunto al lotto di terreno dovuto a questi usi potenziali, in risposta ad un possibile utilizzo urbano. Ma non dovrebbe essere escluso che, in alcuni casi, questo possa essere concepito, nei procedimenti obbligatori, come l'aggiorna-

⁸ La Spagna ha 17 comunità autonome con poteri legislativi riconosciuti dai loro relativi parlamenti. In termini di competenza, le comunità autonome possono sviluppare diverse materie delegate dalla Costituzione spagnola (sic. articoli 148 e 149), uno dei quali è l'urbanistica (art. 148, comma 3 CE), con l'eccezione dell'esproprio (art. 149, comma 18, CE).

mento di una aspettativa inconsapevole della produzione agricola. In questo modo, non possiamo essere sicuri, data la vaghezza del termine “aspettative edificatorie” che l’intenzione di quel Tribunale fosse quella di indicare che tali usi non possono essere considerati come prodotto di aspettative consolidate di questa natura dovute al fatto che siano, per esempio, in rapporti di tipo strumentale con le aree urbanizzate.

Per quanto riguarda gli utili da prendere in considerazione nel calcolo del valore di una particolare proprietà, è da prendere in considerazione il reddito reale, a prescindere da un suo uso particolare, così come il futuro potenziale dei suoli. Sebbene questi redditi potenziali sono limitati esclusivamente a quelli derivanti da un uso rurale, quelli relativi ad attività di costruzione sono espressamente esclusi. In pratica, e come risultato dell’assenza di regolamenti, il potenziale è stato calcolato tenendo conto dell’effettivo sviluppo dei terreni circostanti. In ogni caso, questo dà al proprietario il valore di entrambi e la possibilità di scegliere quello economicamente più vantaggioso.

Anche il tasso di capitalizzazione, stabilito dai RDL, per la valutazione dei terreni rurali non è un problema pacifico, dato che la scelta di uno o dell’altro tasso di capitalizzazione può causare una notevole differenza nel valore finale dei terreni. Dato che ciò che viene fatto consiste nello spostare i valori economici futuri ad oggi, non si tratta proprio di una capitalizzazione, ma, in ultima analisi, dell’aggiornamento del reddito tradizionale (Falcon Perez e Serrano Moracho, 2008).

Tradizionalmente veniva preso a riferimento questo tipo di debito pubblico. Finora, la valutazione di mercato dei mutui, stabilita nell’Ordine del 30 novembre 1994, sullo standard di valutazione per i beni immobili per alcuni istituti finanziari (abrogato dall’attuale Ordine ECO/805 del 27 marzo 2003), stabiliva i criteri, i metodi, le procedure e le istruzioni tecniche per coloro che dovevano calibrare il calcolo del valore della stima immobiliare, impostando valori minimi per i tassi a seconda del tipo di bene. Tuttavia, è stato detto che questo tipo di procedura collega il valore dei terreni rurali all’evoluzione del valore di beni finanziari senza alcun rischio, il che potrebbe avere un po’ di logica. Ma si deve notare che questi sono mercati con caratteristiche completamente diverse dato che un aumento dell’inflazione genera un aumento del tasso di riferimento e quindi una diminuzione del valore della capitalizzazione della proprietà. Cioè, quando i prezzi di altri beni, tra cui la produzione agricola, salgono, il valore del terreno diminuisce. E, in un momento di turbolenze finanziarie, la valutazione di tali beni può variare in modo significativo, in relazione al giorno in cui viene pubblicato l’indice di riferimento (Pérez Marín Law Firm, 2009).

Pertanto la settima disposizione aggiuntiva della Legge sui Suoli ha apportato una modifica del tasso riconoscendo che, nonostante la capitalizzazione del reddito annuo - reale o potenziale - del territorio rurale, il tasso di capitalizzazione da utilizzare è l’ultimo tasso di riferimento pubblicato dalla Banca di Spagna per il rendimento del debito pubblico dello Stato nei mercati secondari fino a tre anni. E’ possibile - e qui sta il cambiamento di approccio - che la Legge di Bilancio Generale dello Stato modifichi questo punto e imposti i valori minimi in base ai tipi di colture e all’utilizzo del territorio, sempre che l’evoluzione osservata nei prezzi dei terreni o dei tassi d’interesse si discosti in modo significativo dal risultato dei valori dei prezzi di mercato dei terreni. Quindi, la Legge n. 2 del 23 dicembre 2008, Finanziaria del 2009, nella sua sedicesima disposizione finale, ha coerentemente stabilito, in linea di principio e con durata indeterminata, la modifica del paragrafo 1, della suddetta disposizione della modificata Legge sui Suoli. Tuttavia, se, fino ad ora, tale valore era stato postulato come uno dei valori che hanno dato maggiore stabilità, la verità è che la nuova crisi economica dà luogo alla necessità di valutazioni che rivedano il tasso di capitalizzazione.

Alcuni autori sostengono che questa previsione (che costituisce un accorto criterio di obiettività nella determinazione di un parametro particolarmente sensibile nella attuazione del metodo) ha pertanto assimilato la redditività della proprietà rurale, indipendentemente dal tipo di utilizzazione o uso e godimento, con un investimento privo di rischio nel breve termine. Questa affermazione è abbastanza

discutibile se si considera che l'indicatore del debito a tre anni (che si è evoluto da un 2,38% medio nel 2005 al 3,95% nel febbraio 2007, corrispondente ad un tasso di crescita di quasi il 70% in meno di due anni) ha una relazione trascurabile con i mercati, relativamente stabili, degli immobili in locazione. Si prevede pertanto di aderire a quanto previsto dal secondo comma della citata Disposizione Aggiuntiva, in cui si afferma che "la Legge di Bilancio Generale dello Stato può modificare il tasso di capitalizzazione, di cui al paragrafo precedente, ed impostare i valori minimi in base ai tipi di colture e all'uso dei terreni, allorquando l'evoluzione osservata nei prezzi dei terreni o il rischio dei tassi di interesse si discosta in modo significativo dal risultato delle valorizzazioni relative ai prezzi di mercato dei terreni rurali, indipendentemente dalle aspettative di sviluppo edificatorio" (García Erviti, 2007). Il RDL permette anche l'inserimento, come reddito, dei contributi, nel caso di reddito potenziale, anche se solo di quelli che hanno un carattere stabile per gli usi agricoli del territorio rurale. Ciò pone la questione se vi sono contributi a tempo indeterminato. Come abbiamo visto, l'economia spagnola non è più prevalentemente rurale, il territorio rurale non è più sfruttato per usi agricoli, che un tempo rappresentavano la maggior parte dei sussidi, in quanto non è più redditizio. Così oggi il valore maggiore che un terreno con queste caratteristiche può avere non viene, in realtà, dal suo valore intrinseco, ma dalle sovvenzioni pubbliche che aiutano ad aumentare la base imponibile nell'equazione in modo che quando moltiplichiamo il valore risultante per due, otteniamo un valore adeguato e non un valore così insufficiente come quello risultante dell'applicazione di quei parametri, senza le correzioni indicate, come da articolo 23 della LS.

E' stato affermato che, pur partendo dal presupposto che l'approccio più adeguato per la valutazione di un immobile è la sua situazione reale, la realtà del settore immobiliare può coincidere (o no) con il valore derivante dai nuovi criteri legali di valutazione. Per quelli che non sono assoggettati a un uso in conformità con la loro natura rurale, non vi è dubbio che l'equivalenza tra il valore derivato dal loro reddito potenziale e la realtà sarà una coincidenza involontaria (Pareja Lozano, 2007). Si tratta, in definitiva, di un tentativo da parte del legislatore di aumentare il valore dei terreni rurali visti i valori insignificanti ottenuti con l'applicazione dei criteri di valutazione oggettivi di questa situazione di base (quella rurale) e all'evidente difficoltà dei proprietari terrieri di conseguire il principio dell'indennizzo, stabilito dall'articolo 33, della Costituzione spagnola (v. sentenze 61/1997 e 164/2001 della Corte costituzionale spagnola).

Infine, e questa è la questione più controversa nel RDL (articolo 23, comma 1.a), questo include una correzione all'incremento della quantità ottenuta dopo la capitalizzazione dei redditi da sfruttamento, una possibilità che è stata difficile da usare per tre anni dopo l'entrata in vigore della LS, in assenza di qualsiasi determinazione statutaria delle applicazioni pratiche e dei criteri assunti per la ponderazione a cui si fa riferimento nel citato Articolo.⁹ Questo coefficiente di localizzazione è stato determinato attraverso l'introduzione di criteri di localizzazione circostanziali come la vicinanza a centri urbani, a centri di attività economica o per la sua collocazione in zone di pregio ambientale o paesaggistico unico.

L'uso del fattore di localizzazione non è dovuto all'attuale Legge sui Suoli. Anche se a rigor di termini, l'origine moderna della teoria è attribuita ad Alfred Weber, accademici del calibro di Von Thünen, Kühn, Laundhart, Coronado e De Santiago hanno rivolto l'attenzione al significato economico di elementi spaziali, ciò che è stato chiamato "economia agricola". Prima di Von Thünen, i proprietari terrieri agricoli erano inconsapevoli di quanto la divisione, la frammentazione dei terreni, e la loro distanza dal centro di utilizzo (dei prodotti) potesse influenzare il livello di reddito. Non sapevano come stimare

⁹ Terza disposizione transitoria sui RDL: "Mentre i criteri di valutazione e i metodi di calcolo della presente legge non sono sviluppati dalla normativa, si applicano le seguenti disposizioni e regole, laddove siano compatibili con questa legge: comma 3 dell'articolo 137 del regolamento di gestione urbana, approvato con regio decreto 3288/1978, 25 agosto, e alcuni diritti e regole di valutazione immobiliare compresi nell'ordine del Ministero ECO/805 del 27 marzo 2004 o qualsiasi altra disposizione che lo sostituisca".

il deprezzamento di alcuni terreni situati in condizioni economiche sfavorevoli. Von Thünen, spinto dalla contabilità e dal calcolo, formulò leggi, indicò regole di scambio e determinò le circostanze in cui tale scambio potesse essere vantaggioso (García Lizana, 1986).

L'ammissione di questo coefficiente di ponderazione, basato sulla vicinanza delle aree rurali a quelle urbane, è stata una costante nella nostra giurisprudenza. Non è, quindi, qualcosa di nuovo introdotto dai RDL. Pertanto, mentre sulla considerazione delle aspettative è stato posto il veto da parte di tutte le precedenti Leggi sui Suoli - tra cui la LRSV 1998, in seguito alla sua riforma del 2003 - in più occasioni la giurisprudenza ha interpretato questi aspetti in modo particolare, riconoscendo la loro esistenza a causa della prossimità del terreno alla città o ai servizi urbani, applicando i criteri di valutazione della LEF.¹⁰ Tuttavia questo criterio localizzativo trova la sua giustificazione nella dottrina formulata, tra gli altri, dalla Corte Suprema nella citata sentenza del 20 giugno 1997, che conferma la possibilità di derogare al divieto sull'inclusione delle aspettative di sviluppo urbano nei valore dei terreni inedificabili.¹¹ La giurisprudenza ha definito questi valori "agrourbani", affermando che, nonostante il fatto che esse sono effettivamente aspettative edificatorie, il loro uso è ammissibile quando si tratta di una valutazione del valore reale del territorio rurale.¹² Ciò comporta un aumento del valore dei terreni rurali ad un tasso superiore a quello ottenuto con una considerazione di tipo prettamente agricolo, e che è associato ai terreni non edificabili in virtù del fatto che il terreno si trova nella periferia di una zona urbana.

A mio parere, questa correzione verso l'alto è, per i proprietari terrieri, una forma occulta, di appropriazione di plusvalenze. Pertanto, questo è il motivo per cui la Legge sui Suoli in vigore stabilisce espressamente che non intende tener conto delle aspettative urbanistiche derivanti da usi edificabili che non sono stati pienamente attuati, ma alla fine riconosce la possibilità di valutare qualche tipo di "fattore localizzativo" per il territorio rurale.¹³ Siamo di fronte ad un nuovo caso di ipocrisia giuridica

10 La sentenza del 29 Giugno 1987, della Corte Suprema Spagnola afferma che "non solo considera lo sfruttamento agricolo del territorio, ma lo influenza, anche in campo agricolo, la prossimità che il terreno ha da un nucleo abitato al fine di vendere i prodotti, più dell'inevitabile influenza urbana che induce un aumento del valore di mercato dei terreni, anche se sono legalmente classificati come terreni agricoli". V. anche sentenze del 25 ottobre e del 14 novembre del 1958, del 9 novembre del 1960, del 16 aprile del 1965, del 16 novembre del 1973, del 28 febbraio del 1979, del 14 aprile del 1982, del 6 aprile del 1983, del 24 maggio e del 7 settembre del 1984.

11 La sentenza del 20 Giugno 1997, della Corte Suprema Spagnola afferma che "il concetto 'aspettative urbanistiche' non è un concetto univoco, ha altri significati e permette diverse distinzioni, e tale natura impedisce la sua esclusione dalla valutazione di terreni non edificabili". In effetti, in termini generali, si può dire che il divieto di includere aspettative di sviluppo urbano nel valore dei terreni non edificabili, almeno se resta inteso come la mancata valorizzazione del terreno piuttosto che la considerazione di altri tipi di uso basati esclusivamente sul suo utilizzo agricolo, non consente eccezioni. È quello in cui le determinazioni autorizzate dagli standard di settore e concretizzate dalla classificazione urbanistica è evidente: si tratta di un uso specifico di ordine diverso. Il destino del terreno dipende non solo dal titolo che gli è stato formalmente assegnato, in quanto non urbano - perché questa classificazione non ha più significato di quella che mira a preservare il processo di urbanizzazione, escludendo ogni forma di proprietà urbana dalle caratteristiche di questo tipo di proprietà - costruttive o per usi commerciali, ma anche la determinazione degli usi a cui, su base settoriale, può essere orientato. Il valore che il terreno può aggiungere a questi potenziali usi non può essere considerato tale in risposta al possibile uso urbano, ma non è da escludere che in alcuni casi potrebbe essere concepito come l'aggiornamento di una aspettativa, ignaro del suo prezioso rendimento agricolo, nell'ambito di un procedimento di espropriazione. Si può essere certi, data la vaghezza del termine "aspettative urbane" che questi usi non possono essere considerati come prodotto di aspettative di questa natura". Cfr. anche sentenza in data 12 dicembre 2002 e 24 settembre 2001, della stessa Corte.

12 La sentenza del 24 settembre 2001, della Corte Suprema Spagnola, stabilisce che "per quanto riguarda l'introduzione delle aspettative, di certo non smette di stupire che nel giudizio si faccia riferimento ad un nuovo tipo di terreno, a prescindere dalla classificazione della legge sui suoli, con l'espressione 'agriurbano'. Ma quello che non costituisce un ostacolo alla vicinanza alla popolazione, anche senza cambiare la classificazione del terreno, può incidere sul suo valore anche in quanto 'non terreno' (...) Certo, e cosa fa al rimprovero di aver incorporato le aspettative urbane e i guadagni, la sentenza mette in chiaro che il giudizio ha fatto questo - e, quindi, l'espressione generica, che utilizza 'criteri analoghi', non viene applicata alle aspettative urbane in senso stretto, ma prende in considerazione il fattore di vicinanza al territorio urbano per impostare un valore che, per quanto possibile, si approssima a quello reale". Cfr. anche la sentenza della Corte di Giustizia di Madrid del 7 ottobre 1998.

13 Il Motivo V, della relazione dei RDL stabilisce che: "Esso adotta il metodo usuale per la capitalizzazione dei redditi, ma senza dimenticare che, senza considerare le aspettative di sviluppo urbano, possono essere prese in considerazione altre circostanze non derivate esclusivamente dalla pianificazione, come i trasporti, la sua vicinanza alla città, che in ogni caso devono essere considerate come 'valori aggiunti', non come aspettative di sviluppo urbano derivanti dal piano".

spagnola per quanto riguarda la patrimonializzazione delle plusvalenze (Boix Palop, 2012). E' chiaro che il denominatore comune di tutte le sentenze, a cui abbiamo accennato nel paragrafo precedente, è l'ammissione di criteri di correzione in base alla posizione del territorio rurale e la effettiva considerazione delle aspettative edificatorie derivanti dal processo di urbanizzazione. E questo approccio concorda pienamente con il punto di vista che, fino ad ora, è stato usato dai giudici per sostenere la loro incorporazione (delle aspettative), portando ad un aumento del 50% del valore del territorio rurale. Pertanto l'incoerenza della Legge sui Suoli è evidente, nonostante riconosca l'impossibilità di considerare le aspettative di sviluppo urbano derivanti da fattori estrinseci al valore del terreno, consentendo la stima attraverso l'esistenza di un fattore di localizzazione, ha prescritto che tali circostanze siano legittimamente assunte nei termini che sono stati stabiliti dalla legge.

Siamo fiduciosi che l'introduzione di fattori di correzione consentirà davvero di raggiungere valori che sono più consoni alla realtà, superando la circostanza della loro situazione produttiva in un periodo particolare (Parejo Alfonso e Roger Fernandez, 2008), che compenseranno – in modo più che ragionevole – la “stima affettiva” derivante dalla perdita della proprietà (Roger Fernandez, 2007). Questo evidenzia il fatto che il legislatore non era certo che la formula proposta fosse corretta, essendo consapevole che i valori ottenuti non sono reali, se si ammette che il mercato fornisce componenti di valore piuttosto che mero rendimento (Pérez Marín Law Firm, 2009).

PRINCIPALI MODIFICHE ALLA VALUTAZIONE DEL REGOLAMENTO DEI SUOLI 1492/2011

Il 9 novembre 2011, sulla Gazzetta ufficiale spagnola (BOE), è stato pubblicato, il Regio Decreto n. 1492 del 24 ottobre 2011, che approva il Regolamento per la valutazione dei terreni – riportato di seguito come “RV” - grazie alla delega contenuta nella seconda disposizione finale della Legge sui Suoli Modificata, che autorizzava il Governo ad approfondirlo.

Per quanto riguarda la valutazione dei terreni rurali (sebbene il RDL risulti debole nelle sue considerazioni riguardo a questa situazione di base del territorio) il regolamento dedica più di una dozzina di articoli. Secondo alcuni autori questa debolezza nel RDL è dovuta alla situazione di base del territorio, insieme alla natura sussidiaria del territorio rurale, e potrebbe essere perché è contemplata come un fattore limitato e irripetibile di produzione dell'attività di costruzione. Tuttavia, da un punto di vista esclusivamente *urbanicolo*, esso rappresenta una sfida per la “Teoria Generale di Valutazione Agraria e Forestale” la quale ritiene che, in aggiunta all'attività agricola, zootecnica, forestale e ambientale, ci sono altri usi quali l'attività estrattiva (miniera), l'energia (centrali eoliche ...) (Caballer Melado, 2010).

Analizziamo le principali innovazioni del RV, seguendo lo schema precedente

- In primo luogo, la giustificazione che si trova nel regolamento, merita una menzione per quanto riguarda l'adozione del metodo della capitalizzazione dei redditi, messa a confronto con qualsiasi altra che coinvolge i valori di mercato dato che, a mio parere, è molto più coerente e completa di quella stabilita dalla RDL, che non offre un argomento valido per l'abbandono del metodo tradizionale.
- Per quanto riguarda la capitalizzazione dei redditi, il regolamento modifica il “focus” a cui abbiamo già fatto riferimento, attraverso il riconoscimento di una vasta gamma di attività economiche - diverse dagli usi convenzionali - suscettibili di essere sviluppate su terreni rurali e più consone ad un'economia moderna ed avanzata. Questi nuovi usi del territorio rurale provengono dalla considerazione dello stesso come un “bene per il futuro”, dato che, grazie alle sue caratteristiche naturali, una delle nuove possibilità che si aprono per il territorio rurale è, per esempio, la localizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile nelle sue molteplici forme: eolica, fotovoltaica, idraulica, geotermica e da biomassa. Questa considerazione di usi non agricoli per i terreni rurali può essere una potenziale alternativa per l'incremento del valore usuale del terreno, anche se, logicamente, dipende dall'idoneità del terreno per quegli usi non agricoli. A questo proposito, vorremmo sottolineare

brevemente la specifica proposta fatta dall'Università di Santiago de Compostela (Galizia, Spagna) in vista di una nuova categoria di terreni rurali, il "territorio rurale produttore di energia" (*suelo rural energético*). Tenendo conto dell'esistenza di un crescente utilizzo di questo tipo di terreni per attività estrattive, per energie rinnovabili, viene proposta una nuova categoria del territorio rurale in base a questo utilizzo.¹⁴

- In base al paragrafo precedente, il regolamento sostituisce anche i riferimenti alla capitalizzazione dei terreni con i redditi di sviluppo, in linea con l'agricoltura moderna e la Politica Agraria Comunitaria. Tutto questo è in sintonia con i nuovi e più frequenti usi, laddove consentito, non agricoli dei terreni rurali. Questo fa riferimento alla capitalizzazione dei terreni, intendendo lo sviluppo come unità di produzione. E' ugualmente innovativo il riferimento contenuto nell'Articolo 10, comma 3.d) della LS per quanto riguarda l'inclusione di infrastrutture per la didattica e la ricerca tra gli utilizzi rurali.
- Da quello che viene definito come reddito effettivo e potenziale, il Regolamento assume che i redditi reali sono quelli che corrispondono allo sfruttamento del territorio rurale, in conformità con il suo stato e con l'attività al momento della valutazione (articoli 7, 11 e successiva RV). Questi redditi effettivi devono essere rendicontati dal proprietario del terreno (articolo 8 comma 1 RV), attraverso procedure di contabilità pertinenti ed informazioni tecniche o economiche sullo sviluppo effettivo dei terreni. D'altra parte (il Regolamento) considera che siano entrate potenziali quelle che possono essere attribuite allo sviluppo di questo tipo di terreno secondo gli usi e le attività più suscettibili ad essere attuate.

Il RV richiede la prova della presenza e della fattibilità di tali usi ed attività, almeno statisticamente, e, solo se non è possibile la loro giustificazione attraverso uno studio economico di fattibilità degli utilizzi e l'ottenimento dei titoli necessari per consentire la loro attuazione. In entrambi i casi, il RV consente tale possibilità per redditi effettivi o potenziali, utilizzano le informazioni provenienti da studi e pubblicazioni, sui rendimenti, prezzi e costi, realizzati dalle autorità pubbliche competenti (articolo 9 RV). Il contenuto dell'articolo 7, comma 2 del RV è altrettanto innovativo, con riferimento ai casi di assenza o impossibilità di sfruttamento dei terreni dovute alle condizioni degli stessi al momento della valutazione. Il Regolamento ritiene che tale valore debba essere determinato attraverso la capitalizzazione di un reddito teorico pari ad un terzo del reddito minimo reale del terreno definito attraverso statistiche e studi pubblicati nella zona in cui si trova (articolo 16 RV).

- Per quanto riguarda i tipi di capitalizzazione, il Regolamento prevede un nuovo trattamento costituito dalla proposta di diversi tipi di capitalizzazione per i diversi tipi di sviluppo, basati sul rischio di ogni attività sul territorio rurale, stabilendo una formulazione algebrica derivata dal campo della matematica finanziaria il cui principale risultato consiste nella somma delle progressioni geometriche. In questo senso, gli articoli da 11 a 17 del RV stabiliscono i tipi di capitalizzazione che corrispondono ai diversi usi e sviluppi del territorio, fissando un reddito generico annuale per lo sviluppo dal primo anno fino al termine della durata illimitata della sua vita utile (articolo 11 RV), in conformità con i parametri di cui all'allegato III. Si assume come tipo di capitalizzazione generico (articolo 12, comma 1 RV), l'ultimo riferimento pubblicato dalla Banca di Spagna sulla *performance* del debito pubblico dello Stato nei mercati secondari per tre anni e fissa un coefficiente di correzione a seconda della specifica attività sviluppata nel territorio rurale, limitatamente ai casi di agricoltura, forestazione, attività minerarie, attività e servizi commerciali e industriali (articolo 12 comma 1 b e c), e articolo 12, comma 2 RV). Da parte loro, le attività agricole e forestali (articolo 13, RV), le aziende agricole minerarie e commerciali (articolo 14, RV), l'industria e i servizi distribuiti sul territorio rurale (articolo 15, RV) hanno

¹⁴ Cfr il rapporto "Valore del terreno rurale per utilizzi energetici in Galizia" Dipartimento di Economia Applicata, "Scuola Politecnica Superiore, Università di Santiago de Compostela (Galizia, Spagna).

diversi tipi di capitalizzazione in relazione al rischio delle attività considerate.

- Infine, il Regolamento chiarisce poco per quanto riguarda quelli che vengono definiti come fattori controversi di localizzazione. Anche se la Legge sui Suoli definisce a malapena questo tipo di correzione il Legislatore ha nuovamente scartato l'opportunità per un corretto sviluppo di un istituto talmente controverso. L'articolo 7 comma 3 del RV consente che il valore recuperato possa essere corretto verso l'alto, applicando il coefficiente di posizione, che a sua volta sarà ottenuto dal prodotto di tre fattori di correzione: l'accessibilità ai centri abitati, l'accessibilità ai centri economici e la localizzazione in contesti di valore ambientale o paesaggistico unico. Tuttavia, il regolamento soffre di una zona grigia, lasciando senza risposta diverse questioni riguardanti l'applicazione pratica del criterio della localizzazione.

Per illustrare questo argomento, l'articolo 17 comma 4 del RV fa riferimento sia al concetto di "prossimità" del territorio rurale, che a quello di "vicinanza", stabilendo, per il primo (la prossimità), che in nessun caso deve essere superata una distanza di 60 km, senza stabilire nulla per quanto riguarda il secondo. Pertanto, dovremmo capire se questa 'vicinanza' sia sinonimo di 'prossimità'. Allo stesso modo, il legislatore avrebbe dovuto essere meno superficiale nel suo riferimento a porti, aeroporti, stazioni ferroviarie, aree intermodali o complessi in aree urbanizzate, specificando il tipo specifico a cui fa riferimento.

Per quanto riguarda i valori da utilizzare, il regolamento stabilisce che il fattore relativo all'accessibilità ai centri abitati è pesato fino a 2 punti, lo stesso del fattore ambientale o paesaggistico unico dove il valore sarà pesato tra 0 e 2, mentre in nessun caso è stabilito alcun criterio che permette la definizione precisa della percentuale da scegliere in ogni caso.

Mentre non si può parlare di concetti giuridici indeterminati, la mancanza di definizione da parte del RV è sicuramente eccessiva specialmente nel caso di una norma di vitale importanza per lo sviluppo urbano spagnolo. Questo è sorprendente in considerazione della permanenza che la questione della valutazione dei terreni ha avuto nel nostro ordinamento giuridico e alla luce della crisi che questo paese ha subito per anni. La situazione è grave perché l'interpretazione della maggior parte dei parametri per l'ottenimento di tale coefficiente è lasciata alla discrezione del professionista che effettua la valutazione (González Ruiz, 2012), il che potrebbe condurre ad interpretazioni disparate e senza criteri oggettivi.

Infine, è molto significativo che, contrariamente a ciò che stabilisce la Relazione Introduttiva del RDL, il suo Regolamento non indica che il fattore localizzativo è da escludere dalla considerazione delle aspettative di sviluppo urbano, anche se ancora una volta - ma in modo generico - si stabilisce la impossibilità di considerare aspettative che non siano derivate da investimenti sulla proprietà. Come abbiamo visto, questo è una chiara oggettivazione delle aspettative edificatorie nel territorio rurale.

CONCLUSIONI

La Legge sui Suoli del 2008 inizia con una critica al sistema di valutazione tradizionale e del modo in cui questo incorpora mere aspettative generate dall'azione delle autorità pubbliche. Per evitare questo, il RDL scollega la classificazione dei terreni dalla valutazione, esigendo che il terreno venga valutato in base alla sua situazione di fatto con totale indipendenza della causa valutativa. In questo modo stabilisce criteri oggettivi di valutazione, che non tengono conto delle aspettative di sviluppo edilizio, eliminando i terreni rurali così come stabilito dal metodo comparativo della Legge 1998 e proponendo la capitalizzazione dei redditi di sviluppo, come un modo per escludere del tutto il valore di mercato, che di solito appare pieno di aspettative.

Il metodo di capitalizzazione del reddito operativo proposto nelle RDL ha avuto come risultato compensi ridotti in modo anormale per l'esproprio di terreni rurali. Questo è il motivo per il quale lo stesso (metodo) è stato forzato per stabilire alternative più o meno valide che si attenessero ai principi di

obiettività e di esclusione delle aspettative edificatorie così come delineato nella Relazione Esplicativa. Quindi consente l'introduzione di alcuni elementi esterni al valore intrinseco del terreno, che non sono derivati dagli investimenti sulla proprietà, correggendo al rialzo il valore ottenuto con il metodo della capitalizzazione. Ma per essere in grado di operare in questo modo, il RDL risulta non essere coerente con i suoi orientamenti e ignora palesemente la regola generale che vieta l'inserimento di aspettative di sviluppo urbano nei prezzi dei terreni rurali, come se fossero una sorta di diritto incidentale.

Il Regolamento conferma l'esistenza di un qualche tipo di diritti accessori derivanti da fattori di localizzazione del territorio rurale, e quindi conferma l'esistenza di una regola generale contro il divieto di non includere le aspettative di cui sopra. Ne segue che, nonostante le critiche che la Relazione Esplicativa del RDL esprime sulle aspettative, questa posizione echeggia anche il Regolamento, che è del tutto incoerente nel suo sviluppo ed evidenzia che non è possibile scollegare le aspettative di sviluppo urbano dalla valutazione dei terreni.

Mentre rientra in una razionalità urbana che coloro che possiedono terreni in prossimità delle aree urbane dovrebbero essere favoriti, al contrario di chi possiede terreni posti in luoghi più distanti, non vi è logica a farlo senza stabilire alcun principio cautelativo, dando spazio alle aspettative edificatorie e alla speculazione. Quando si trasferiscono le aspettative di edificabilità dei proprietari al prezzo finale del terreno, il suo valore rurale sta completamente scomparendo e viene trasformato in un valore diverso che tiene conto del suo futuro utilizzo urbano, che evoca - senza dubbio - il *valor expectante* stabilito nella LRSOU del 1956.

Bibliografía

- Baño León, J.M. (2009), *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid.
- Bassols Coma, M. (1999), "Criterios y métodos de valoración del suelo en la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones", *Justicia administrativa, Revista de Derecho Administrativo*, nº 3, pp. 5-34.
- Boix Palop, A. (2012), "Reformas en materia de expropiación forzosa en un entorno de crisis", en Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Tarragona
- Bufete Pérez Marín, (2009) "*Lo que queda del Derecho urbanístico estatal español*", Aranzadi, Pamplona.
- Caballer Mellado, V. (2010), "La valoración rural en la ley del suelo (RDLS 2/2008), hacia un cambio de paradigma en la valoración agraria", ponencia de la Jornada sobre el proyecto del reglamento de la nueva Ley del Suelo.
- Falcón Pérez, F. and Serrano Moracho, C.E. (2008), "El nuevo marco urbanístico y contable: efectos en la valoración del suelo", *Auditoría Pública* nº 46, pp. 113-122.
- Fernández Rodríguez, T.R., "La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo: Valoración general", *Revista de Administración Pública*, nº 174, septiembre-diciembre 2007, pp. 61-74; "El proyecto de Ley estatal del Suelo de 2006, *Actualidad Jurídica Aranzadi* nº 722, 2007.
- Fernández Torres, J.R. (2009), "Expropiación forzosa (I), Funciones", en VVAA, Fundamentos de Derecho Urbanístico, Tomo I, Martín Rebollo, L. y Bustillo Bolado, R.O., (Dir.), Pamplona, Aranzadi-Thomson Reuters, p. 906.
- García Erviti, F. (2007), "La práctica de las valoraciones en la Ley 8/2007", *Revista de urbanismo y medio ambiente*, nº237, noviembre, pp. 119-133.
- García Lizana, A. (1986), "A propósito de la obra y el método de Von Thünen", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 17, pp. 39-51.
- González Ruíz (2012), "Los efectos de la localización en la valoración rural: análisis de los factores de corrección", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 273, abril-mayo, pp. 13-74.
- Menéndez Rexach, A., "Las situaciones básicas del suelo", en *El nuevo régimen jurídico del suelo*, VVAA, Iustel, Madrid, 2008; "La incidencia de la tipología del suelo urbanizado, suelo rústico de la Ley 8/2007, sobre la clasificación del suelo establecida por las leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 237, 2007, pp. 64-81.
- Mestre Delgado, J.F. (2007), "Incidencia de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en el Derecho Urbanístico Autonómico", *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 8, julio-diciembre, pp. 93-110.
- Pareja Lozano, C. (2007), "El suelo en situación rural", *Revista Aragonesa de la Administración Pública*, nº IX, , pp. 81 a 110.
- Parejo Alfonso, L. (1991), *Suelo y urbanismo, el nuevo sistema legal*, Tecnos, Madrid.
- Parejo Alfonso, L., and Roger Fernández, G. (2008), *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, Iustel, Madrid.
- Fernández Fernández, G.R., (2007) "El régimen de valoraciones en la nueva Ley de Suelo. La valoración del suelo rural y urbanizado. La tasación de las actuaciones de transformación", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 152-153, pp. 401-418.
- Ruiz Arnáiz, G. (2006), *Régimen Urbanístico del suelo rústico. La construcción de viviendas*, La Ley, Madrid.
- Tejedor Bielsa, J. (1998), *Propiedad, equidistribución y urbanismo. Hacia un modelo urbanístico*, Aranzadi, Pamplona.