

# La Ley de Expropiación Forzosa ante la Ley del Suelo. Evolución de la valoración urbanística

JOSÉ IGNACIO SOLA  
 ECHARTE

El título inicial de este trabajo era «la Ley de Expropiación Forzosa ante la Ley del Suelo actual y el Proyecto de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo», sin embargo durante el transcurso de elaboración del mismo, el «Proyecto de Ley» se ha convertido en Ley y lo que titulaba como «Ley del suelo actual», ha pasado a ocupar un lugar en la historia del urbanismo español.

No me cabe duda que hubiera sido más interesante desde el punto de vista actual y futuro, el dedicar este trabajo a la relación entre la «Ley de Expropiación Forzosa» y «La Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo», dejando de un lado lo sucedido hasta ahora, pero en la fecha de su aprobación, era bastante el material recopilado y decidí seguir dentro del programa previsto pero con la intención de dar un mayor peso a la última parte del trabajo, en la que se tratan los aspectos relacionados con la nueva Ley.

Dado el amplio campo que abarca

---

Este artículo corresponde a un extracto de la tesina o trabajo de investigación sobre Expropiación Forzosa realizada en agosto de 1990, para el Master en Valoraciones Inmobiliarias de la UPC.

la Ley de Expropiación Forzosa, me limitaré al análisis concreto del apartado dedicado a valoraciones del suelo desde el punto de vista expropiatorio y a la evolución que ha sufrido este concepto a través de las distintas leyes que lo han regulado. Por tanto, dejaré de un lado los apartados correspondientes a: sujetos de la expropiación, procedimiento, garantías jurisdiccionales, etc. de la propia Ley de Expropiación, así como la expropiación por ley especial.

Como preámbulo, dedico un capítulo al «concepto general», evolución histórica y marco legal de la «expropiación forzosa», tratando de aclarar los conceptos básicos en que se funda esta disciplina.

## La expropiación forzosa. Conceptos básicos

### Concepto general

*Propiedad privada, utilidad pública, e indemnización* son los tres conceptos básicos que encontraremos en todas las definiciones de expropiación forzosa, tanto en la legislación de todos los tiempos, como en el derecho administrativo o en la bibliografía que sobre este tema existe.

En base a estos principios adoptaré como definición elemental o básica:

*«Expropiación forzosa es la privación de bienes de propiedad privada, por causa justificada de utilidad pública y siempre mediante la justa indemnización».* Esta definición básica, se va completando en la legislación con otros conceptos que a lo largo de este artículo se tratarán de esclarecer.

### Antecedentes históricos

La expropiación forzosa no es un concepto nuevo dentro del ordenamiento jurídico. Una exposición detallada de su evolución histórica queda fuera del alcance de este trabajo, pero sí considero oportuno un pequeño resumen para lo cual bien puede servir la doctrina del Tribunal Supremo: *«En su origen histórico pudo encontrar su inicio la expropiación forzosa con el Rey Sabio que dictó en las Siete Partidas las dos primeras leyes en que claramente se consignan principios de expropiación forzosa. Son éstas la Ley 2.ª del Título 1.º de la Partida 2.ª, y la Ley 31 del Título 18 de la Partida 3.ª. "Si por aventura gelo oviese menester a tomar heredad por razón que el Emperador oviese menester de facer alguna cosa en ello que tornase procomunal de la tierra, tenuto es por derecho de la dar ante buen camino que vala tanto o más, de guisa que el finque pagado a bien vista de homes buenos". Y la segunda agrega: "Si el Rey la oviese menester por facer alguna labor o alguna cosa*

que fuese procumunal del Reino, así como si fuese alguna heredad en que oviese de facer Castillo, Torre o puente o alguna otra cosa semejante de estas que tornase a proamparamiento de todos o de algún lugar señaladamente. Pero esto deven facer en una de estas dos maneras: Dándole cambio por ello primeramente, o comprándolo según que valiera". Giró tan buen criterio limitándose la expropiación, por Carlos I, Felipe V y Fernando VI a la repoblación de montes y con el absurdo derivado del Derecho romano de ser el Príncipe el que fijase libremente el precio. La Revolución Francesa, que con sus principios influyó en toda Europa, extendió el campo del Derecho Público, minorizando el del Derecho Privado, iniciando ya la teoría de que la expropiación forzosa había de tener por base la necesidad y la utilidad pública y que al expropiado se le había de dar cantidad o precio lo más estrictamente equivalente al bien expropiado. Sobre esta base se dictó la Ley de 10 de enero de 1879 y el Reglamento del mismo año. Legislación que se hizo insuficiente para las circunstancias actuales, y que determinó primeramente la llamada Ley de Procedimiento de Urgencia de 7 de octubre de 1939 para evitar que las obras y las necesidades públicas estuviesen pendientes durante varios años de su realización y satisfacción. El Fuero de los Españoles reitera los principios básicos de la propiedad privada, determinando expresamente en el párrafo segundo del art. 32: "nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa indemnización, y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes" (S.4 abr. 1961).

En estas breves notas acerca de la evolución histórica, se repiten los conceptos claves de «propiedad privada», «utilidad pública» e «indemnización», que trataré a continuación más detalladamente al referirnos al marco actual de la Constitución Española de 1978.

### La expropiación forzosa en la Constitución Española

La Constitución Española, como norma fundamental del Estado, en su artículo 33.3 define: «Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes».

Contiene este precepto la regulación constitucional de la expropiación forzosa, que se nos presenta bajo el doble aspecto legitimador de la acción de los poderes públicos a la hora de abatir situaciones patrimoniales de los administrados y de garantía de éstos, al establecer las condiciones de este abatimiento. Garantía que se manifiesta, de un lado, en la ilegitimidad de toda privación patrimonial que no se ajuste a esas determinadas condiciones y, de otro, y presupuesta la regularidad de la expropiación, en la sustitución en el patrimonio del expropiado del bien objeto de la privación, por una contraprestación, la indemnización.

Considero necesario el análisis de cada uno de los términos en que se expresa el mencionado artículo, para una mejor comprensión del alcance de la expropiación forzosa, basándome principalmente en la Sentencia 166/1986 de 19 de diciembre, del Tribunal Constitucional.

#### 1.º «Privación de bienes y derechos»

Se refiere a bienes de propiedad privada que están reconocidos en el art. 33.1 C.E., ya que los bienes de propiedad pública no podrán ser expropiados, por estar siempre sujetos a una función pública.

Se puede afirmar que el mayor peso de las declaraciones constitucionales sobre la expropiación forzosa recae en el hecho de convertirse en el instrumento de protección del derecho de propiedad.

Es clara la sentencia del Tribunal Constitucional cuando afirma: «Se tra-

ta (el derecho de propiedad), de un derecho reconocido [...] desde la vertiente institucional y desde la vertiente individual, siendo este último punto de vista, un derecho subjetivo que cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad legitima la expropiación». (S.T.C. 37/83 de 26 de marzo).

#### 2.º «Causa justificada de utilidad pública o interés social»

La intervención delimitadora del derecho de propiedad privada se ha de efectuar de acuerdo con las leyes y en justificación del principio de la función social, según dispone el apartado 2 del artículo 33 C.E.

Vemos pues, que el hecho de la privación de la propiedad está íntimamente unido al destino posterior del bien expropiado ya que sólo puede existir la expropiación por «causa justificada de utilidad pública o interés social» (causa expropriandi), entendiéndose por «utilidad pública» las exigencias de funcionamiento de la Administración o sus concesionarios, mientras que por «interés social» cualquier otra forma de interés que prevalezca sobre el del particular expropiado. En este sentido el Tribunal Constitucional dictamina: «entre la causa expropriandi y la determinación de los bienes y derechos que deben ser objeto de la expropiación existe siempre una relación necesaria, dado que tan sólo son incluíbles en la expropiación aquellos que sirvan a su fin legitimador y ello convierte en injustificada la expropiación de bienes o derechos que no sean estrictamente indispensables para el cumplimiento de dicho fin» (S.T.C. 166/86 de 19 de diciembre).

#### 3.º «Mediante la correspondiente indemnización»

La expropiación no atenta contra la propiedad privada, sino que se funda en la prevalencia de los intereses públicos frente a situaciones privadas que resultan especialmente sacrificadas, por ello es por lo que los

que padecen la expropiación deben ser compensados, pues de no ser así, contribuirían de un modo desigual y más gravoso, en relación con los no expropiados, a las cargas públicas: la indemnización supone, además de la compensación, el expediente para repercutir el sacrificio sobre toda la colectividad, desde el instante que es sufragada con los fondos que el sistema fiscal obtiene.

Hemos visto cómo el Tribunal Constitucional ya en su sentencia 37/83 de 26 de marzo, hace referencia a «un equivalente económico» como contraprestación a la pérdida del derecho de la propiedad, pero es más explícito posteriormente posibilitando además el aplazamiento del pago hasta la última fase del procedimiento expropiatorio: «El artículo 33.3 de la Constitución no exige el previo pago de la indemnización, y ésto unido a la garantía de que la expropiación se realice de conformidad con lo dispuesto por las leyes hace que dicho artículo consienta tanto las expropiaciones en que la ley impone el previo pago de la indemnización, como en las que no lo exigen, no siendo por tanto inconstitucional la Ley que relega el pago de la indemnización a la última fase del procedimiento expropiatorio». (S.T.C. 166/86 de 19 de diciembre).

#### 4.º «De conformidad con lo dispuesto por las leyes»

Esta exigencia no es otra cosa sino el principio de respeto y sumisión a normas generales de procedimiento legalmente establecido, tal como nos aclara el Tribunal Constitucional en la sentencia antes mencionada, añadiéndose como matización que en el caso de leyes singulares de expropiación: «su naturaleza excepcional o singular no autoriza al legislador a prescindir de la garantía del procedimiento expropiatorio establecido en las leyes generales de expropiación, al cual deben igualmente someterse; pero ello no es obstáculo para que la propia singularidad del supuesto

de hecho que legitima la expropiación legislativa autorice al legislador para introducir en el procedimiento general las modificaciones que exija dicha singularidad excepcional, siempre que se inserten como especialidades razonables que no dispensan de la observancia de las demás normas de los procedimientos contenidas en la legislación general». (S.T.C. 166/86 de 19 de diciembre).

## Regulación de la expropiación forzosa

### Breve comentario a la Ley 16-12-54

La actual Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y su Reglamento de 26 de abril de 1957, pusieron fin a la anterior Ley promulgada el 10 de enero de 1879 para evitar «un posible y grave desajuste entre el orden real de fines y medios que enmarca hoy –casi 75 años más tarde– la acción de la Administración y el sistema de preceptos que integran la normativa vigente». (Exposición de motivos LEF 1954).

Con el decidido propósito de unificar el régimen jurídico en materia de expropiación forzosa, incluyó en el título III de la Ley «procedimientos especiales» la categoría de «la expropiación por Entidades locales o por razones de urbanismo» (art. 85). Posteriormente la Ley del Suelo de 1956 desequilibró este intento de unidad de régimen, ya que trasladó a las expropiaciones por razones urbanísticas a su propia regulación, divergente no sólo en aspectos de procedimiento sino en aspectos más importantes como el de la valoración y el justiprecio. La Ley 52/1962 de 21 de julio sobre «Valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de Planes de Vivienda y Urbanismo», continúa quebrando esa unidad de régimen jurídico en materia de expropiación. Con la Ley del Suelo de 1975, quedó prácticamente derogada (en vigencia transitoria) la Ley 52/1962,

acercándose de esta forma al régimen general de la Ley de Expropiación, pero destacando sobre todo la conservación de un sistema propio de valoraciones.

Aunque a continuación se exponga el tema de las valoraciones únicamente dentro del marco de la Ley de Expropiación Forzosa, será en el apartado siguiente destinado a la relación entre la LEF y la LS del 75 cuando se presenten los mayores interrogantes.

### Criterios de valoración de la LEF

Hemos visto como la indemnización constituye un elemento básico dentro de la expropiación. La Ley de Expropiación Forzosa añade reiteradamente que la indemnización debe ser justa, así en su exposición de motivos podemos ver: «La expropiación forzosa contempla el supuesto en que, decidida la colisión entre el interés público y el privado en consideración a la lógica prevalencia del primero, resulta obligado arbitrar el procedimiento legal adecuado para promover jurídicamente la transmisión imperativa del derecho expropiado y para hacer, consecuentemente, efectiva en favor del particular la justa indemnización correspondiente». (LEF título I).

«De otro lado, salvo que se entienda que la estimación fiscal constituye lo que desde luego no es, es decir, una declaración administrativa de valoración, eficaz no sólo en la relación fiscal, sino en toda relación con la Administración en que el valor de un bien pueda jugar algún papel, esa estimación debe servir como uno de los elementos que concurren a la determinación del justo precio, pero no ser el criterio de suyo y, exclusivamente, determinante. Esto implicaría volver la espalda a realidades económicas elementales, en las que precisamente el bien expropiado encuentra la referencia de valor más adecuado. Todo ello hace que sea preciso ponderar las valoraciones fiscales con las del mercado y para casos excepcionales dejar abierta la posibilidad de apreciación de circunstancias específicas, que de no tenerse en

cuenta provocarían una tasación por completo irrazonable. Estos son los principios que en este punto inspiran la Ley.» (LEF título II-Justiprecio).

En este sentido es múltiple la jurisprudencia existente, limitándome a recoger la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1967, por ser una de las más claras que he encontrado: «Según jurisprudencia reiterada en S. de 3 de mayo de 1966, el fin primordial de todos los sistemas de valoración es lograr que el justiprecio sea a la vez el precio justo, esto es, el adecuado y suficiente para que el expropiado pueda adquirir con él una cosa igual o semejante a aquella que constituyó el objeto de la expropiación.

Introduciéndonos en el articulado de la Ley, son los artículos 36 a 43 los que regulan los criterios de valoración de la LEF, así como el art. 41 del Reglamento:

Art. 37: «Las tasaciones del propietario, la Administración expropiante y el Jurado Provincial de Expropiación habrán de ajustarse en todo caso, salvo lo previsto en el artículo 43 de esta Ley, a las normas de valoración que se establecen en los artículos siguientes».

Art. 43.1: «No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, tanto el propietario como la Administración podrán llevar a cabo la tasación aplicando los criterios estimativos que juzguen más adecuados, si la evaluación practicada por las normas que en aquellos artículos se fijan no resultare, a su juicio, conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación, por ser éste superior o inferior a aquélla. El Jurado Provincial de Expropiación también podrá hacer aplicación de este artículo cuando considere que el precio obtenido con sujeción a las reglas de los anteriores resulte notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes, haciendo uso de los criterios estimativos que juzgue más adecuados».

Del estudio de los mencionados artículos se deduce que la Ley previene que en la determinación del justiprecio es forzoso atenerse, en primer lugar, a las concretas normas previstas en la misma para cada clase de bienes, según la naturaleza de éstos, y únicamente en el caso de no resultar en este modo un valor conforme al real de los bienes y derechos objeto de la expropiación, podrá acudir a los «criterios estimativos que se juzguen más adecuados», al amparo de lo previsto en el art. 43.

Tal vez, la búsqueda del «justo precio» y la profusión de valores de la Ley del Suelo de 1956, hizo que en la práctica, tanto los Jurados de Expropiación Forzosa como los Tribunales siguieran el sistema contrario al pretendido por la Ley, esto es, como norma acudir al criterio estimativo autorizado en el art. 43 y muy excepcionalmente a los criterios automáticos regulados en los artículos 38 y siguientes, ya que a través de éstos no se alcanzaba el valor auténtico o real de los bienes a expropiar. Criterio éste en consonancia con el espíritu de la Ley del Suelo de 1956 que en su exposición de motivos y como aclaración a los criterios de valoración expuestos por ella, decía: «Normalmente el valor inicial, es el de todo terreno sobre el cual no se haya ejercido ninguna acción urbanística. El expectante corresponde a las posibilidades reales de edificación o de utilización urbana, referidas al momento de la valoración atendida la superficie que esté en condiciones análogas de ulterior aprovechamiento, de modo que el aumento de precio, que legítimamente queda admitir se distribuya proporcionalmente entre todos los propietarios en situación similar. El valor urbanístico se estima en una proporción del coste previsible de la edificación permitida en cada terreno, según la naturaleza de las zonas y el grado de urbanización. Finalmente, en determinados casos es justo reconocer valores comerciales fijados con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa».

Con la entrada en vigor de la Ley

del Suelo de 1975, cambió el criterio de valoración dándose paso a una nueva etapa.

## La Ley de Expropiación Forzosa ante la Ley del Suelo 2-5-75

### Criterios de valoración de la Ley del Suelo 2-5-75

La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 2 de mayo de 1975, desde su exposición de motivos, rechaza rotundamente los criterios de valoración de la anterior Ley del Suelo: «Las innovaciones en esta materia (las valoraciones), que comportan una estrecha relación con la valoración fiscal y una gran simplificación, se completan: a) Llevando a sus últimas consecuencias el principio de valoración objetiva que se quebraba en la Ley del Suelo con el reconocimiento de unos valores «comerciales» y que ocasionaba en la práctica diferencias desproporcionadas en relación con las circunstancias, a veces nimias, que daban lugar a la aplicación de uno u otro valor; b) Eliminando el valor expectante, aplicable hasta ahora en la reserva urbana, con independencia de la actividad de los interesados y, c) Reconociendo a los arrendatarios e inquilinos afectados por expropiaciones, en su condición de sujetos más débiles, de las mismas, el derecho a ser indemnizados conforme a la Ley de Expropiación Forzosa». Vemos como quedan eliminados los conceptos de «valor expectante» y «valor comercial», haciendo a su vez, una referencia clara al «valor fiscal».

Esta Ley del Suelo es contundente al definir en su art. 103 «Las valoraciones de los terrenos se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley», clasificando a éstos, a efectos valorativos entre otros, en dos grupos claramente diferenciados.

Suelo no urbanizable: Se tasarán de acuerdo a su valor inicial (art. 107

L.S.), concepto que queda definido en los artículos 104.1 y 2 de la Ley del Suelo y en los mismos términos en el art. 140 R.G.

104.1 «El valor inicial de un predio o unidad de cultivo, a efectos de esta Ley, se determinará: a) Por el rendimiento bruto que le correspondería en la explotación rústica efectiva o de que fuera 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».

104.2 «En el rendimiento rústico se estimarán comprendidos el agrícola, el forestal, el ganadero, el cinegético y cualquier otro semejante».

104.5 «Cuando el valor inicial a que se llegue por aplicación de los criterios anteriores sea inferior al que constara en valoraciones catastrales, índices municipales u otras estimaciones públicas aprobadas, prevalecerá la más alta de las que concurren sobre el terreno».

Suelo urbano o urbanizable: Se tasarán de acuerdo a su valor urbanístico (art. 108 L.S.), concepto que está inicialmente recogido en el art. 105 L.S.: «El valor urbanístico se determinará en función del aprovechamiento que corresponda a los terrenos según su situación, conforme al rendimiento que a dicho aprovechamiento se atribuya a efectos fiscales al iniciarse el expediente de valoración». Posteriormente el art. 145 del Reglamento de Gestión Urbanística puntualizaba este criterio: El valor urbanístico de los terrenos será el determinado a los efectos de la contribución territorial urbana, siempre que concurren los siguientes requisitos:

a) Que las condiciones de uso y volumen consideradas para la determinación del valor básico del suelo en la citada contribución correspondan a las del planeamiento urbanístico vigente en el momento de fijarse la valoración, a cuyo

efecto se solicitará de la Delegación de Hacienda respectiva certificación comprensiva de las propuestas y acuerdos formulados.

b) Que desde la fecha de la valoración fiscal no hubiera transcurrido el plazo de cinco años a que se refiere el artículo 26 del texto refundido de la contribución territorial urbana.

Como primera conclusión al análisis de los artículos expuestos, tenemos que al valor inicial se le elimina toda expectativa urbana aunque se le permite «llegar al valor más alto que concurre en el terreno» incluido naturalmente el valor de mercado, siguiendo para el valor urbanístico el criterio únicamente del valor fiscal dejando a un lado los valores comerciales y expectantes de la anterior Ley del Suelo de 1956.

#### **Valoraciones «urbanísticas» y «no urbanísticas», valor inicial y valor según la LEF**

Una vez definidos el valor inicial y el urbanístico como únicos valores reconocidos por la Ley del Suelo y, sin embargo, ver como la LEF admite valores de mercado y expectantes, el interrogante se nos presenta en el momento de elegir la ley que nos servirá de base a la valoración.

En un principio y de acuerdo a los artículos 142 y 144 de la Ley del Suelo parece que está claro que a efectos de expropiación todos los terrenos, dependiendo de su categoría rústica o urbana, deberían valorarse según los criterios de valor inicial o urbanístico respectivamente. La polémica surge en el momento de interpretar cuando una expropiación y, por tanto su valoración es de carácter «urbanístico» o «no urbanístico».

Según se recoge en el sentir general y admite mayoritariamente la jurisprudencia, podemos definir como «valoración urbanística la debida al planeamiento urbanístico» (P.G.O.U., P.P., etc.) y como «valoración no urbanística, los demás supuestos». En

este sentido reproduzco las sentencias más significativas:

«... las expropiaciones urbanísticas son aquellas que encuentran en el Plan su elemento legitimador, mientras que en expropiaciones como la de autos, el Plan interviene sólo como elemento condicionador y limitador, en la realización de la obra causa de la misma;... cuando la expropiación es ajena al propósito urbanístico, al no relacionarse con obras o aspectos que exijan una ordenación urbanística (sic), es innegable que las normas que tenían que haberse observado de modo exclusivo eran las de la Ley de Expropiación Forzosa.» (T.S. 25 de enero de 1975).

S. de 11 de noviembre 1986 (R. 6137). «La fijación del precio de la finca expropiada, al tener la expropiación una finalidad urbanística ha de hacerse por los criterios de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y dada la fecha de iniciación del expediente expropiatorio, reconocida por la interesada la de cuatro de agosto de mil novecientos ochenta y uno, la aplicación de la Ley de dos de mayo de mil novecientos setenta y cinco».

S. de 5 de febrero 1987 (R.565) «Hemos de reputar acertada la doctrina que se contiene en el segundo fundamento de derecho de la sentencia impugnada, en cuanto afirma que en las expropiaciones llevadas a cabo con ocasión de obras estatales, cuales son las variantes de carreteras, ajenas a planeamiento urbanístico, devienen inaplicables los criterios determinados en la Ley del Suelo, ya que son los bienes expropiados los que han de ser justipreciados con arreglo a las normas de la Ley de Expropiación Forzosa y, en consecuencia, la tasación procedente debe efectuarse aplicando los criterios estimativos en la misma establecidos que se juzguen más adecuados para obtener el precio justo en el momento a que ha de referirse la valoración».

En general dentro de las valoraciones «no urbanísticas», se engloban las correspondientes a las expropiaciones en terreno rústico por motivos

de autopistas, carreteras y otro tipo de infraestructuras. No es usual que las expropiaciones en suelo urbano se incluyan dentro de las «no urbanísticas» y por lo excepcional del caso reproduzco la sentencia de 15 de febrero de 1985 (Arz. 747): «en cuanto a la valoración de terrenos expropiados con motivo de la construcción de autopista Bilbao-Beobbia, cuyo trayecto fue aprobado el 31 de julio de 1973, es aplicable el artículo 17 de la Ley de 10 de mayo de 1972 sobre Autopistas de Peaje según constante doctrina de esta sala y en consecuencia el justo precio de los terrenos expropiados ha de establecerse por los criterios valorativos de la Ley de Expropiación Forzosa que permite el sistema de libre valoración del artículo 43 de la Ley y por no tratarse de expropiación para fines urbanísticos no es aplicable los de la Ley del Suelo de 1956 (R. 773 y N. Dicc. 30144), ni válidas las calificaciones del terreno a efectos urbanísticos; y aunque no carece de razón el beneficio al afirmar que dentro del amplio campo del artículo 43 que autoriza a elegir el sistema más adecuado para determinar el valor del suelo, tiene cabida el artículo regulado en la citada Ley del Suelo, no cabe duda de que en el caso concreto que aquí se examina la aplicación del valor urbanístico a través de los factores regulados en el Anexo de coeficientes de 21 de agosto de 1956 (R. 1.608 y N. Dicc. 30144 nota) no proporciona el valor real de la parcela expropiada, y al no cumplir la finalidad primordial inspiradora del instituto de la expropiación forzosa, que quienes se ven privados de un bien o derecho por razones de utilidad pública o interés social reciban una compensación dineraria que no presente un enriquecimiento injusto ni tampoco una merma injustificada del patrimonio, ha de aceptarse el criterio valorativo del artículo 43 utilizado por el Jurado...».

Por la jurisprudencia existente podemos afirmar que el criterio de valoración en las expropiaciones «no urbanísticas» para infraestructuras, es

el de la Ley de Expropiación, pudiendo ampararse en la mayoría de los casos en el art. 43 que deja libertad de criterio para obtener el valor. Lo que parece un criterio contrapuesto a la Ley del Suelo, es el considerar como valoraciones «no urbanísticas» o no debidas a planeamiento, las correspondientes a infraestructuras bien sean de ámbito nacional como comarcal o local, pues es lógico pensar que este tipo de obras estén recogidas dentro del «Planeamiento urbanístico del territorio a que se refiere el Título I de la Ley del Suelo, a no ser que en este aspecto sigamos el criterio de la Ley de 1956 que en su exposición de motivos dice: «La normativa con vigencia en todo el territorio del Estado contempla, en efecto, la acción urbanística desde perspectiva puramente local y circunscrita a su reducido ámbito, ...».

Como conclusión tenemos, que el hecho de que una expropiación sea calificada como urbanística o no urbanística, puede suponer una discriminación de los ciudadanos ya que reciben un trato distinto, dependiendo dicho trato no del valor del sacrificio que se les impone (privación de la propiedad), sino de la ley aplicada al imponerlo, de modo que cabe la posibilidad de que los propietarios de unos terrenos situados en la misma zona y de características idénticas vean justipreciada su propiedad en cantidad distinta por la sola razón de ser expropiados unos para la construcción de una carretera y otros para la instalación de un parque público. En el primer caso se podrían conseguir valores de mercado y expectantes por aplicación del art. 43 de la LEF y en el segundo caso obtendríamos un valor urbanístico, que al estar basado en el valor fiscal podría ser muy inferior al valor de mercado.

#### Valor inicial contra valor urbanístico

El art. 108 L.S. dice textualmente: «Se tasarán con arreglo al valor urba-

nístico los terrenos clasificados como suelo urbano o urbanizable en todas sus categorías. Las tasaciones tendrán como límite el valor inicial que prevalecerá sobre el urbanístico cuando fuese éste inferior». y el art. 143 del Reglamento de Gestión define: «Cuando el valor inicial a que se llegue por aplicación de los criterios anteriores sea inferior al que constara en valoraciones catastrales, índices municipales u otras estimaciones públicas aprobadas, prevalecerá la más alta de las que concurren sobre el terreno».

Es amplia la jurisprudencia basada expresamente en estos dos artículos, de la que destacamos las siguientes sentencias:

«El Jurado hace constar que para la valoración del terreno tiene en cuenta su situación en vía pública, extensión, aptitud para la edificación, precios que figuran en transacciones normales de terrenos análogos en la zona y demás características, que según la entidad recurrente coincide con el asignado a efectos del arbitrio de plusvalía, lo que obviamente no implica la aplicación del artículo 38.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, puesto que dicho valor necesariamente tenía que haber sido aumentado en un diez por ciento si se hubiere utilizado dicho criterio valorativo, valor señalado en el índice municipal del arbitrio sobre incremento del valor de los terrenos que constituye uno de los criterios para fijar el valor inicial, límite del urbanístico con arreglo al que deben tasarse los terrenos clasificados como suelo urbano, de conformidad con lo establecido en los artículos 108 del Texto refundido de la Ley del Suelo 143,2 c) y 144 del Reglamento de Gestión Urbanística (R. 1979, 319), criterio que la Sentencia de 8 de marzo de 1984 considera como una de las más adecuadas para dicha valoración.» (I.S. s. 16 de mayo de 1986).

«El artículo 108 del propio Texto Refundido preceptúa que el suelo urbano se tasará con arreglo al valor urbanístico teniendo como límite el valor inicial que prevalecerá sobre el urbanístico

cuando éste fuere inferior y como, a su vez, el valor inicial resulta inaplicable cuando sea inferior al que figura en estimaciones públicas aprobadas, fijándose de acuerdo con las más altas de las que concurren sobre el terreno, según determina el artículo 143 del Reglamento de Gestión Urbanística, entre cuyas estimaciones ha de incluirse los índices municipales de plusvalías que son, por consiguiente, medios adecuados para definir dicha valoración, es por lo que aplicando por el Jurado el mencionado índice a terrenos urbanos, según reconoce expresamente la Administración recurrente, resultan conformes a derecho los acuerdos recurridos, cual para supuestos semejantes dentro del mismo Sector, ya tiene declarado esta Sala, que también ha hecho constar cómo devenían inaplicables los convenios celebrados con otros propietarios, criterio valorativo éste defendido por la Comunidad recurrente que contradice su propia alegación de ser aplicable la Ley del Suelo de 1962.» (T.S. s. 26 de mayo de 1986).

El campo existente dentro de «las estimaciones públicas, a que se refiere el art. 143 R.G., nos pueden llevar a obtener valoraciones muy superiores a las que conseguiríamos aplicando la filosofía del valor urbanístico de la Ley del Suelo, lo que nos hace pensar que existe una contraposición entre el criterio del art. 108 L.S. y la permisividad del art. 143 del Reglamento de Gestión.

#### **Valor urbanístico y valor fiscal**

Recordemos como el art. 105 L.S. definía que el valor urbanístico se determinaba en base a los valores fiscales y era en el art. 145 R.G. en donde se especificaba que estos valores fiscales eran los correspondientes a la contribución territorial urbana, por tanto quedaba cerrada la puerta a cualquier intento de valoración de mercado. Sin embargo esto no quiere decir que los valores de la C.T.U. sean contrarios o independientes a los valores de mercado, ya que si recordamos la Orden 28 de diciembre de

1989 que regula. «Las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y las construcciones, para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana», en varios puntos se refiere al mercado como base de evaluación, concretamente dice en su expositivo: «Finalmente se establece una metodología de valoración que se centra en la obtención del valor del suelo por el método residual y en la atribución a las construcciones de su valor de reposición, refiriendo uno y otro al mercado». Más contundente es la Norma 3 que como metodología general dice: «Para el cálculo del valor catastral se tomará como referencia el valor de mercado, sin que, en ningún caso pueda exceder de éste», esta referencia al mercado se sigue repitiendo en varias ocasiones, concretamente en las Normas 8, 10, 15, 22 y 23.

Lógicamente este valor catastral obtenido a través de valores consolidados de mercado, por su imposibilidad de adaptarlos constantemente a la agilidad del mercado inmobiliario y por su incidencia a efectos impositivos, ha hecho que esté realmente muy por debajo del valor de mercado. Hoy en día, con la entrada en vigor de la nueva Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y la implantación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, se tiende a un valor catastral que por prudencia administrativa se aproxime al 70% del valor de mercado consolidado, permitiendo las modificaciones de valores cuando se ponga de manifiesto diferencias sustanciales entre estos y los de mercado, aunque no haya transcurrido el plazo de ocho años previsto para la revisión de valores.

El art. 146 R.G. nos define que cuando no exista valor catastral o hayan transcurrido cinco años desde su determinación o bien hubiese modificaciones en el planeamiento, el valor urbanístico se determinará de acuerdo a los aprovechamientos que en el citado artículo se regulan para cada uno de los tipos de suelo urbano o

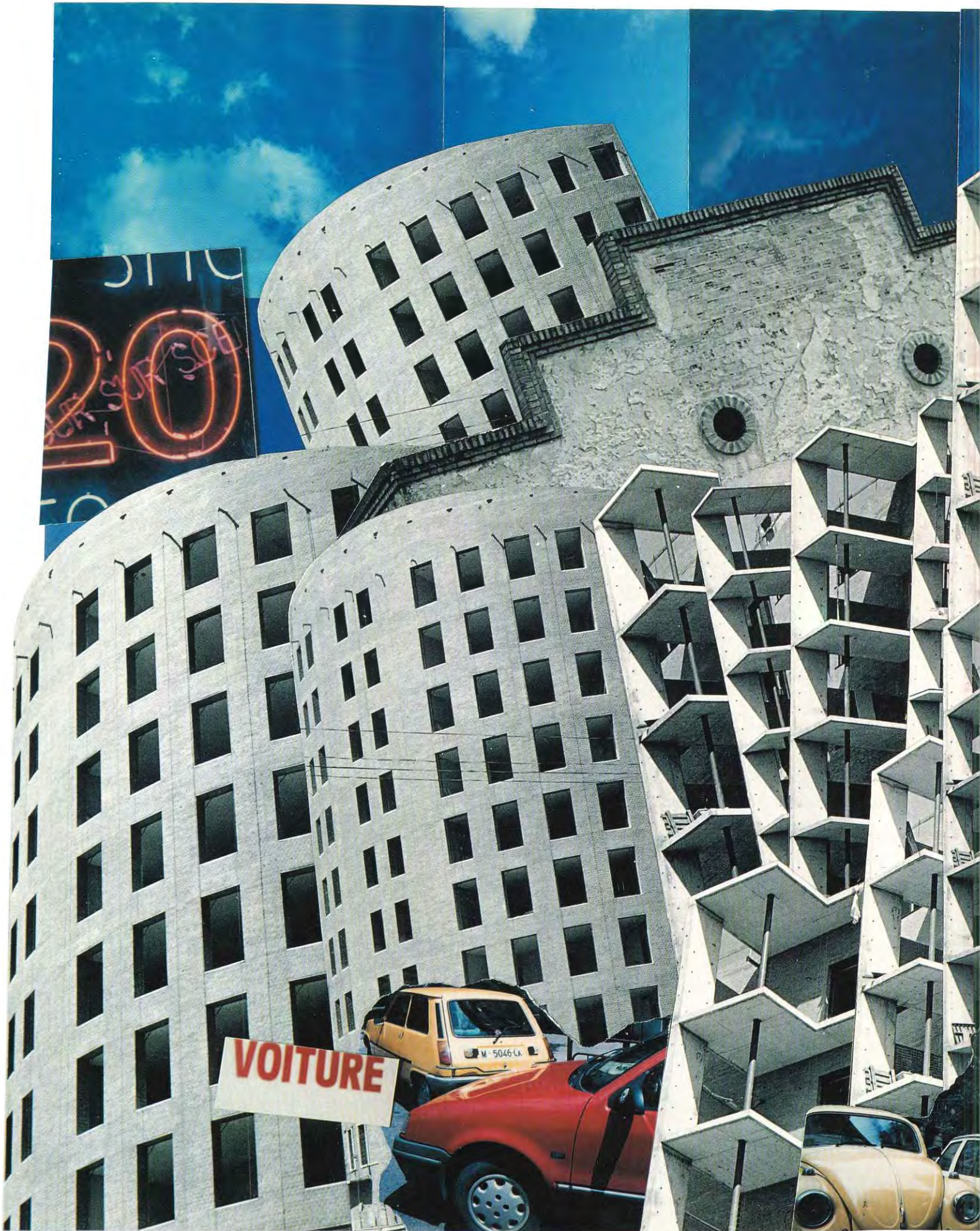
urbanizable. No vamos a analizar la valoración para cada suelo, sino únicamente hacer referencia al giro dado en la Ley del Suelo en cuanto a la obtención del valor urbanístico, ya que primeramente se basa en valores fiscales, que a continuación delimita únicamente al valor de la C.T.U. y que en su defecto, pasa a realizar la valoración por aprovechamientos dejando la puerta abierta a criterios no fiscales.

De todo lo expuesto se desprende que en la Ley del Suelo de 1976 existía cierta confusión dentro de un campo de la valoración y por tanto en su aplicación a efectos de expropiación.

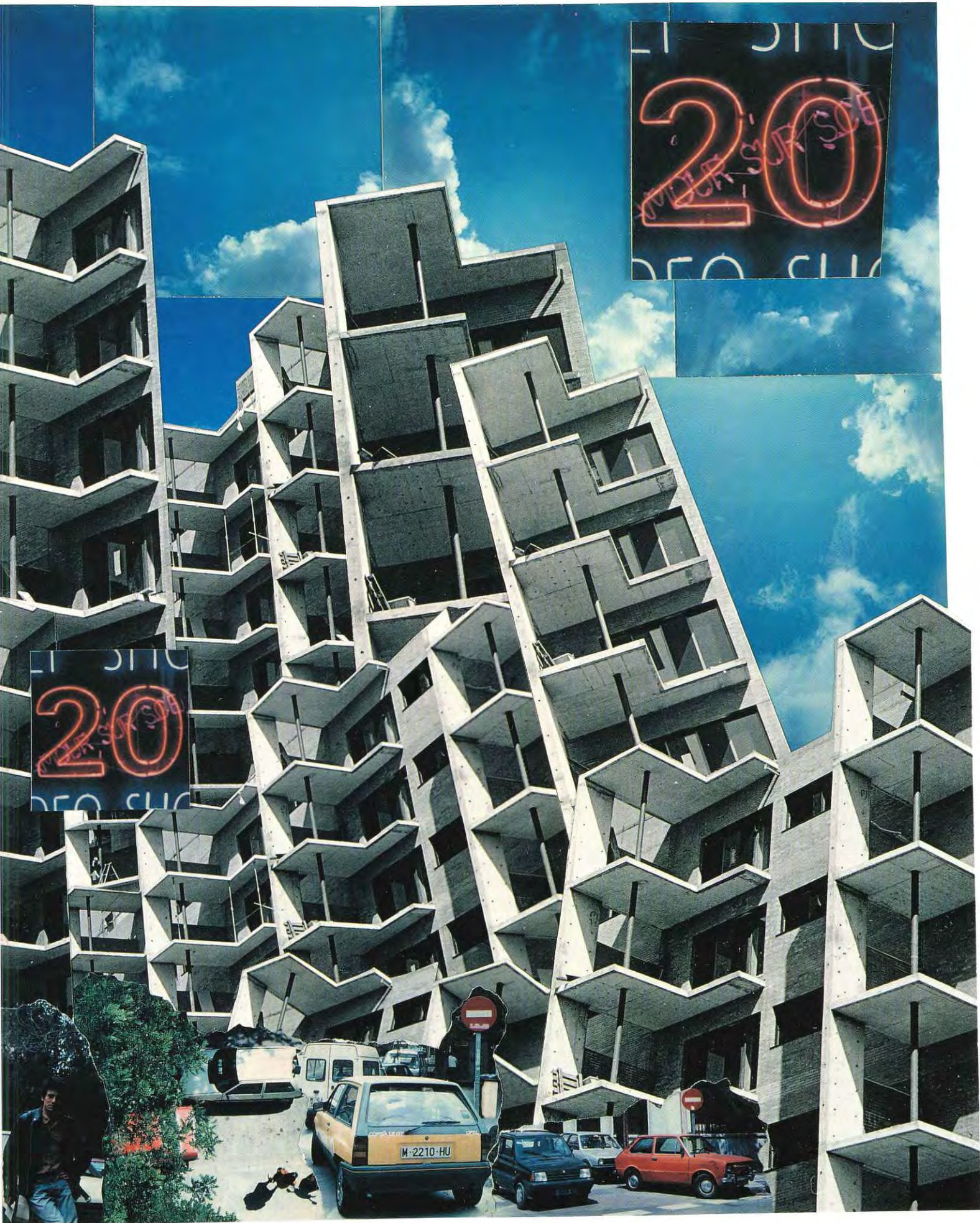
#### **Competencias autonómicas y expropiación forzosa**

La Constitución Española de 1978 en su art. 148 reconoce a las Comunidades Autónomas competencias en materia de «Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda», siendo varias las Comunidades que en esta materia han asumido ya las competencias y redactados sus propios estatutos (Estatuto Catalán, Estatuto Andaluz, Estatuto Gallego, etc.). Según hemos analizado anteriormente, la valoración de los terrenos es una parte integrante del ordenamiento urbanístico y por tanto, en principio, ha de entenderse como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, el art. 149 C.E. deja claro, que la competencia exclusiva en «legislación sobre expropiación forzosa», corresponde únicamente al Estado.

Contemplando dentro del marco de la Expropiación Forzosa el capítulo correspondiente a las valoraciones, debe entenderse que la legislación sobre éstas es competencia exclusiva del Estado y su ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos y como com-







petencia administrativa. En este sentido es clara la sentencia del Tribunal Constitucional: «Es obvio que el constituyente ha querido que exista una regulación general de la institución expropiatoria en todo el territorio del Estado. Y para ello ha reservado al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación (art. 149.15 C.E.) y no simplemente como en otras materias, la competencia para establecer las bases o legislación básica [...] la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecido por la Ley estatal para los distintos tipos y modalidades de expropiación». (T.C. s. 26 de marzo de 1987).

Si tenemos en cuenta que las valoraciones del suelo son elemento fundamental dentro del urbanismo y de la expropiación forzosa, disciplinas ambas tremendamente relacionadas, intuimos una cierta disparidad entre las competencias del Estado y las otorgadas a las Comunidades Autónomas en esta materia, que tendrá que ser corregida siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo: «... parece aconsejable la búsqueda de soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión última corresponderá al titular de la competencia prevalente». (T.S. s. 3 de julio de 1984).

## Expropiación forzosa y la Ley de Reforma de Régimen Urbanístico y valoraciones del suelo

### Exposición general

En este artículo no se pretende realizar una análisis exhaustivo de la reciente Ley, sino únicamente de los apartados correspondientes a expro-

piación y valoración, que son los que a continuación trataré más pormenorizadamente.

### Valoraciones

Sin entrar en la técnica propia de la valoración, es importante destacar que la nueva Ley «deroga los preceptos sobre valoración de suelo contenidos en la legislación expropiatoria» (Disposición derogatoria) por tanto, los criterios a seguir en lo sucesivo par valoraciones del suelo, serán los contemplados en la presente Ley. En este aspecto es clara su exposición de motivos: «Se trata de la aplicación de estos criterios de valoración a todas las expropiaciones que se lleven a cabo por los poderes públicos tanto si se enmarcan en el ámbito de la ejecución del planeamiento urbanístico como si tienen su amparo en cualquier otra normativa. Tratándose siempre de expropiación de suelo, cuya valoración fiscal debe estar determinada según lo señalado anteriormente, no parece lógico ni justo aplicar criterios de valoración diferente, en función del carácter «urbanístico» o no de la expropiación. El dato meramente formal de la legislación que regule el supuesto expropiatorio no debe tener consecuencias a la hora de fijar el equivalente económico del objeto expropiado, cuando éste es el mismo en todos los casos. Desaparecerá así de un plumazo, la dualidad de valoraciones urbanísticas y no urbanísticas, como la posibilidad de aplicación del art. 43 LEF para estas últimas.

### Expropiaciones

• Lo más destacado es la relación de la adquisición por expropiación con las valoraciones urbanísticas, que reducen sensiblemente los costes actuales; pero también es importante señalar la delimitación de supuestos donde procede la reversión aunque el bien expropiado no se dedique al uso determinado que justificó la utilidad pública o interés social habilitante para la expropiación.

• No procede la reversión, en los supuestos de terrenos destinados a dotaciones públicas (de carácter general o local) que a través de modificaciones o revisiones del plan alteren su uso concreto cuando sigan siendo destinados a uso dotacional. Tampoco procede en terrenos en los que el uso dotacional fuese realmente implantado, aunque en posteriores modificaciones de planeamiento se procediese a su desafectación. Por último, no procede la reversión cuando la expropiación fue motivada por incumplimiento de deberes urbanísticos.

• Se delimitan de forma precisa los supuestos expropiatorios, e introduce claramente el supuesto de expropiación sanción, que en concreto se aplica a la inobservancia de plazo en el desarrollo urbanístico, a los supuestos de parcelación ilegal, etc. Se contempla la posibilidad de expropiación en los casos de constitución y ampliación de patrimonio municipal de suelo, y para la obtención de terrenos necesarios para la construcción de viviendas de protección oficial.

• Se instituye el expreso reconocimiento de la potestad expropiatoria a favor de variados entes públicos, la instrumentación de la vía subrogatoria a favor de la Comunidad Autónoma cuando el Ayuntamiento respectivo no realizare sus opciones expropiatorias, y se dieran las condiciones de incumplimiento por los propietarios de sus obligaciones, y en fin, canalizando la instrumentación-sanción, en su caso con tercer beneficiario, por la vía del remozado «Registro de Solares y Terrenos sin Urbanizar», para los supuestos de incumplimiento de las cargas urbanísticas en los plazos programados por el planeamiento.

### Supuestos indemnizatorios

La Ley relaciona la casuística indemnizatoria, en los casos de modificación o revisión de las determina-

ciones del plan, con el efectivo cumplimiento de deberes urbanísticos y adquisición de facultades. Esto supone una pormenorización del contenido del art. 87 de la Ley anterior, ampliándolo a todas las posibilidades que abre la progresiva adquisición de facultades urbanísticas.

### **Expropiación forzosa en el contexto de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo**

Ya se han esbozado los aspectos principales que en materia de expropiación contiene esta legislación del Suelo. También en el capítulo siguiente destinado a valoraciones, se analizan los supuestos expropiatorios y la valoración urbanística que corresponde a cada uno de ellos. Por ello, me referiré aquí únicamente al aspecto «sancionador o benefactor» que la Ley atribuye a la expropiación.

La nueva Ley se convierte en la protagonista de la disciplina expropiatoria a efectos urbanísticos, tanto desde el punto de vista de los motivos de la expropiación como de las valoraciones, convirtiéndose así la Ley de Expropiación Forzosa en mero reglamento del procedimiento expropiatorio.

El artículo 78, que regula los supuestos expropiatorios los clasifica en dos apartados claramente diferenciados:

1. Se aplicará la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad:

a) Por inobservancia de los plazos establecidos para la urbanización de los terrenos y su edificación, o en general, de los deberes básicos establecidos en esta Ley, cuando no se opte por la aplicación del régimen de venta forzosa.

b) En los supuestos de parcelación ilegal en suelo urbanizable no programado o no urbanizable, en cuyo caso de deducirá del justiprecio el importe de la multa que se imponga.

2. Será también aplicable la expropiación:

a) Cuando se haya establecido este sistema para la unidad de ejecución correspondiente.

b) Para la ejecución en suelo urbano de los sistemas generales, así como de las dotaciones locales no incluidas en unidades de ejecución cuando no se obtengan mediante las transferencias de aprovechamientos.

c) Para la obtención anticipada del suelo destinado a sistemas generales en suelo urbanizable.

d) Para la constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo u otros patrimonios públicos de suelo.

e) Para la obtención de terrenos destinados en el planeamiento a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, así como a otros usos declarados expresamente de interés social.

f) En los demás supuestos legalmente previstos.

En el supuesto de que la expropiación se realice por incumplimiento de la función social de la propiedad, la expropiación se convierte en un elemento *sancionador* reduciendo drásticamente los aprovechamientos urbanísticos obtenidos y por tanto la valoración, e incluso supone en algunos casos la pérdida de los derechos adquiridos.

Si la expropiación se llevara a cabo sobre terrenos que en el propio planeamiento estuvieran sujetos a este sistema, es decir los contemplados en el apartado 2, los propietarios se convierten en sujetos pasivos de la expropiación ya que no se les impone deber alguno, pero con el fin de no discriminarlos de los que con el cumplimiento de los deberes obtendrían el aprovechamiento urbanístico permitido (85% A.T.) la Ley les confiere un aprovechamiento muy similar (75% A.T) pero sin imputarles carga alguna de gestión y costeamiento de la urbanización. Vemos como en este caso la Ley se muestra gene-

rosa, e incluso en algunos casos puede llegar a ser un negocio el que unos terrenos estén destinados a sistemas generales y sean expropiados, caso muy contrario a la realidad de hoy en día.

### **Valoración del suelo**

La nueva Ley mantiene el esquema anterior de valor inicial y valor urbanístico, diferenciándose en los supuestos de aplicación para cada uno de ellos y en la variabilidad del valor urbanístico según el conjunto de facultades urbanísticas que se hayan adquirido en el momento de efectuarse la valoración.

La valoración del suelo, basada en la normativa fiscal, está íntimamente ligada a los procesos expropiatorios que contempla la Ley, tanto para los casos de expropiación por inobservancia de los deberes urbanísticos (expropiación-sanción o venta forzosa), como el resto de situaciones que necesiten de éste sistema para la ejecución del planeamiento.

### **Valor inicial**

«El valor inicial se determinará aplicando los criterios contenidos en las disposiciones relativas a valoraciones catastrales, sin consideración alguna a su posible utilización urbanística, salvo lo dispuesto en el art. 66,2» (art. 67).

El valor inicial se aplica concretamente en los siguientes casos:

- Suelo no urbanizable (uso agrícola, forestal, ganadero, etc.).
- Suelo urbanizable no programado sin Programa de Actuación Urbanística.
- Suelo urbanizable que haya extinguido el derecho a urbanizar.

También se aplicará el valor inicial (art. 66.2), pero en este caso, mayorado con un 25% de los costos de urbanización (CU), al suelo urbanizable programado que no cuente con planeamiento de desarrollo preciso:

urbanizable programado sin planeamiento → Valor inicial + 25% CU

### Valor urbanístico

«El valor urbanístico se determinará en función del conjunto de derechos o facultades de éste carácter que en el momento de realizarse la valoración se hubieren adquirido» (art. 68), por tanto tendremos distintos valores urbanísticos según en que fase del proceso urbanizador nos encontremos.

### Valor tras la adquisición del derecho a urbanizar.

El derecho a urbanizar consiste en la dotación a un terreno de la infraestructura necesaria para su conversión en solar. Se adquiere este derecho con la aprobación del planeamiento necesario y se pierde por el incumplimiento en el plazo de la obra urbanizadora.

En suelo urbanizable: el derecho a urbanizar aumenta el valor inicial en un 50% de los costos de urbanización y la pérdida de este derecho supone la reversión al valor inicial.

Suelo urbanizable	$\left\{ \begin{array}{l} + \text{ derecho urbanizar} \\ \rightarrow V. \text{ inicial} + 50\% \text{ cu} \\ \\ - \text{ derecho urbanizar} \\ \rightarrow V. \text{ inicial} \end{array} \right.$

En suelo urbano: con derecho a urbanizar, el valor del suelo es el equivalente al 50% del aprovechamiento urbanístico (AU) patrimonializable según el nuevo planeamiento y extinguida la facultad de urbanizar, la valoración se hará en función del aprovechamiento atribuido por el planeamiento anterior, siempre que no exceda del 50% del atribuido por el nuevo planeamiento, que juega en todo caso como tope máximo.

Suelo urbano	$\left\{ \begin{array}{l} + \text{ derecho urbanizar} \\ \rightarrow 50\% \text{ A.U. nuevo plan} \\ \\ - \text{ derecho urbanizar: según} \\ \text{plan anterior; } 50\% \text{ A.U.} \\ \text{nuevo plan (máximo)} \end{array} \right.$

### Valor tras la adquisición del derecho al aprovechamiento urbanístico

El aprovechamiento urbanístico consiste en la atribución de los usos e intensidades susceptibles de adquisición privada o su equivalente económico. Se adquiere por el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en los plazos fijados y en caso de incumplimiento de estos plazos, no se extingue el derecho pero sufre una fuerte reducción de valor.

Una vez adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico, el valor urbanístico de un terreno se determina en base a la normativa catastral, aplicando un valor básico de repercusión (VBR) pts/m<sup>2</sup>t correspondiente al uso y tipología edificatoria característicos de cada polígono fiscal, corregido con un coeficiente de localización (k) por su situación dentro de cada polígono.

Si recordamos como anteriormente hemos cuantificado el aprovechamiento urbanístico (AU) susceptible de apropiación de un terreno, en el 85% del aprovechamiento tipo (AT) en m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s del área de reparto en que se encuentre y referido a la superficie (S) del terreno, se puede establecer para el valor urbanístico (VU) de una propiedad la siguiente formulación:

$$VU = [0,85 AT \times VBR \times K] S$$

El valor urbanístico (VU<sub>ex</sub>) a efectos de expropiación-sanción por incumplimiento de los plazos fijados para obtención de licencia, se reduce en un 50%.

$$VU_{ex} = 0,50 [0,85 AT \times VBR \times K] S = [0,425 AT \times VBR \times K] S$$

### Valor tras la adquisición del derecho a edificar.

El derecho a edificar consiste en la facultad de materializar el aprovechamiento urbanístico correspondiente. Se adquiere por la obtención de la li-

cenencia de obras y se pierde en cualquier supuesto de caducidad de aquella.

El valor urbanístico de un terreno una vez adquirido por su titular el derecho a edificar, se determina en función de aprovechamiento para el que ha obtenido la licencia de edificación, aprovechamiento que, en algunos casos, será el resultado de sumar al patrimonializable los adquiridos con la finalidad de agotar el aprovechamiento real, y en otros, cuando la ordenación urbanística impida materializar dicho aprovechamiento patrimonializable, será, lógicamente inferior a éste, sin perjuicio de que, a través de los diversos mecanismos regulados en la ley, esa diferencia sea igualmente rentabilizada por su titular.

Por tanto se debe mayorar el valor urbanístico en caso de que haya sido necesario aportar aprovechamiento o minorar si no se ha agotado el que otorga el planeamiento. Además para la obtención del justiprecio se añadirá el 25% del costo de ejecución (CE) del proyecto para el que se obtuvo licencia y la totalidad de los gastos realizados

$$VU = AU_{mat} + 0,25 CE + \text{Gastos}$$

en caso de expropiación-sanción por extinción del derecho a urbanizar, la valoración se realizará por el 50% del aprovechamiento urbanístico materializado (AU<sub>mat</sub>) más el coste de ejecución de las obras realizadas

$$VU_{ex} = 0,5 AU_{mat} + CE \text{ obras realizadas}$$

### Valor tras la adquisición del derecho a la edificación

El derecho a la edificación consiste en la facultad de incorporar al patrimonio la edificación conforme a la licencia otorgada y a la ordenación urbanística aplicable.

La valoración final (V<sub>f</sub>) se hará desglosando el valor del suelo (V<sub>s</sub>) y

el de la edificación ( $V_e$ ). El valor del suelo será el valor urbanístico del aprovechamiento urbanístico efectivamente materializado y el valor de la edificación se calculará por el método de reposición debidamente corregido en función de su antigüedad ( $C_a$ ), estado de conservación ( $C_c$ ) y adecuación a la ordenación en vigor

$$V_f = V_s + V_e$$

$$V_s = AU \text{ mat}$$

$$V_e = CE (C_a \times C_c) + \text{Gastos}$$

$$V_f = AU \text{ mat} + [CE(C_a \times C_c) + \text{gastos}]$$

### Valoración de terrenos afectos a sistemas generales o dotacionales

La valoración de los terrenos obtenidos por expropiación y destinados a sistemas generales o dotacionales públicos de carácter local, viene regulada por los arts. 38, 39, 58, 62 y 84 y no presenta especial complicación, distinguiéndose dos valores según el tipo de suelo en que se encuentren.

*En suelo urbano:* se valorarán por el 75% del aprovechamiento tipo del área de reparto

$$VU_{ex} = [0,75 \text{ AT} \times VBR \times K] S$$

Si no estuvieran incluidos en áreas de reparto el aprovechamiento tipo será el definido por la legislación urbanística aplicable y en su defecto el que resulte como promedio de los aprovechamientos tipo de las áreas de reparto delimitadas y siempre referido al uso residencial.

*En suelo urbanizable programado:* se valorarán por el 50% del aprovechamiento tipo del área de reparto

$$VU_{ex} = [0,50 \text{ AT} \times VBR \times K] S$$

En ambos casos al valor urbanístico así obtenido no se le aplicará deducción o adicción alguna (art. 84).

Los terrenos destinados a dotaciones públicas de carácter local no obtenidos por el sistema de expropiación son de cesión obligatoria y gratuita (art. 61).

### Valoración de terrenos incluidos en unidades de ejecución a desarrollar por el sistema de expropiación

Dentro de este capítulo se incluyen los terrenos destinados a constituir o ampliar el Patrimonio Municipal de Suelo y a los destinados por el planeamiento a la construcción de viviendas de protección oficial u otros usos de interés social. Su valoración se regula por los arts. 38, 39 y 84, por tanto en el mismo sentido que en el caso anterior.

*En suelo urbano:*

$$VU_{ex} = [0,75 \text{ AT} \times VBR \times K] S$$

*En suelo urbanizable programado:*

$$VU_{ex} = [0,50 \text{ AT} \times VBR \times K] S$$

## Consideraciones finales

Hasta aquí, he tratado de exponer la evolución que ha seguido, en los últimos 35 años, la valoración urbanística a efectos de expropiación forzosa y analizar los criterios que de ahora en adelante y según la nueva Ley, regularán esta disciplina. Hemos entrado en una nueva etapa repleta de innovaciones que por la cantidad de interrogantes que presenta, auguran una abundante y poco pacífica jurisprudencia. Yo me pregunto:

- ¿Las normas de valoración que instruye la nueva Ley, se convertirán en una verdadera normativa de valoraciones que esclarezca el confusionismo existente en esta materia?
- ¿Los valores fiscales, serán unos valores justos de forma que resulten efectivos en el momento de la valoración y se evite que tanto los valoradores como los jurados de Expropiación y Tribunales busquen otros caminos para conseguir valoraciones correctas?
- ¿Cómo se van a instrumentar los créditos hipotecarios si la garantía que se ofrece a las entidades financieras puede ver reducido su valor en cualquier momento del proceso urbanizador o edificatorio?

- ¿Cuando en la valoración se contemplan costos de urbanización y/o de edificación, se tratará de valores reales o por el contrario estaremos ante un *valor-fuelle* que permita mayor o menor el resultado final según las conveniencias de cada caso?

- ¿Podrá la Administración, tan escasa de recursos en la mayoría de los casos, asumir con eficacia el protagonismo que la nueva Ley confiere?

- ¿Se conseguirá reducir el costo del suelo, o por el contrario repercutirá al alza en el valor del producto inmobiliario final (vivienda o local), como contrapartida a los riesgos que conlleva el proceso?

En la respuesta a estas y otras muchas preguntas estará la clave del éxito o el fracaso de la nueva Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. ■

**José Ignacio Sola Echarte**  
Arquitecto Técnico